

TC-012.754/2011-0 (apenso TC 003.880/2003-3)

Tipo: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Unidade jurisdicionada: Município de Matinhos - PR.

Recorrentes: Município de Matinhos – PR (CNPJ 76.017.466/0001-61), José Maria de Paula Correia (CPF 027.518.109-00), Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20).

Advogados: Alceu Fernandes Cenatti (OAB/PR 19.747), Alan de Macedo Simões (OAB/PR 49.108), Diego Moura Malheiros (OAB/PR 53.848), Gilberto Maria (OAB/PR 11.999), Gilberto Rafael Maria (OAB/PR 38.578), Paulo José Zanellato Filho (OAB/PR 42.234), Giovana Franzoni Maria (OAB/PR 46.645), Juliano Gondim Vianna (OAB/PR 23.205), Michel Laureanti (OAB/PR 31.104), Márcia Fróes Martorano (OAB/PR 18.396) e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (OAB/PR 36.363) - Procurações às peças 29 45, 54.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Alteração do projeto aprovado pelo concedente sem prévia anuência. Ausência de elementos que atestem compatibilidade física, financeira e finalística do novo objeto com plano de trabalho. Indícios de falhas na qualidade das obras e de execução em quantidade inferior à constante do projeto inicial. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Desvio de finalidade e aproveitamento pelo ente federativo de parte dos recursos. Diferimento do julgamento das contas para fixação de novo e improrrogável prazo para devolução das verbas pelo município. Termo do prazo fixado. Ausência de adoção de medidas efetivas pelo município para viabilizar o pagamento do débito. Contas irregulares. Débito e multa. Ciência. Oposição de embargos de declaração. Conhecimento. Efeitos infringentes. Redução do valor do débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Argumentos incapazes de alterar o Acórdão recorrido. Ciência a diversas pessoas.

INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (peça 105), José Maria de Paula Correia (peça 91) e município de Matinhos – PR (peça 90), em face do Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara (peça 67), alterado, em sede de embargos de declaração, por meio do Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara (peça 97).

2. O Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara possui o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ e §§ 1º e 2º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Acindino Ricardo Duarte e da empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e condená-los solidariamente ao recolhimento ao Tesouro Nacional das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
216.467,13	20/11/2002
324.700,70	06/12/2002
214.305,91	23/01/2003

9.2. julgar irregulares as contas de José Maria de Paula Correia e da empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e condená-los solidariamente ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 251.782,60 (duzentos e cinquenta e um mil, setecentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir de 07/08/2003 até a data do pagamento;

9.3. julgar irregulares as contas do Município de Matinhos/PR e condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 75.079,34 (setenta e cinco mil, setenta e nove reais e trinta e quatro centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir de 07/08/2003 até a data do pagamento;

9.4. aplicar multas individuais de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a Acindino Ricardo Duarte, de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) à empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a José Maria de Paula Correia, a serem recolhidas ao Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento das notificações e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.9. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

3. Já o Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara possui o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, dar-lhes provimento parcial e conferir-lhes efeitos infringentes para reduzir os débitos imputados no acórdão 954/2015 – 2ª Câmara, dando a seguinte redação aos itens 9.1, 9.2 e 9.3:

9.1. julgar irregulares as contas de Acindino Ricardo Duarte e da empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e condená-los solidariamente ao recolhimento ao Tesouro Nacional das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
206.159,17	20/11/2002
309.238,76	06/12/2002
204.100,87	23/01/2003

9.2. julgar irregulares as contas de José Maria de Paula Correia e da empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e condená-los solidariamente ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 239.792,95 (duzentos e trinta e nove mil, setecentos e noventa e dois reais e noventa e cinco centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir de 07/08/2003 até a data do pagamento;

9.3. julgar irregulares as contas do Município de Matinhos/PR e condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 71.504,13 (setenta e um mil, quinhentos e quatro reais e treze centavos), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir de 07/08/2003 até a data do pagamento;

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante e aos demais responsáveis.

HISTÓRICO

4. Originalmente, estes autos tratavam de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em razão de irregularidades na execução do Convênio nº 1.318/2001, firmado entre a União, por intermédio desse Ministério, e o município de Matinhos/PR, a fim de promover a recuperação da orla marítima das praias de Brava de Caiobá (850m), Central de Matinhos (300m) e Flamingo (940m), em valores originais que somaram R\$ 1.082.335,67.

5. O Relatório (peça 69) que subsidiou o Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara (peça 67) assim sintetizou as irregularidades que recaem sobre os autos, devidamente acolhidas pela Relatora *a quo* (Voto de peça 28), conforme a seguinte proposta:

16.1 sejam rejeitadas as alegações de defesa e julgadas irregulares as contas apresentadas pelo Ex-Prefeito Senhor Acindino Ricardo Duarte (CPF 112.565.409-00), com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 12, inciso I e § 1º, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, em razão da negativa de cumprimento do objeto previsto no Convênio 1.318/2001, celebrado entre o Município de Matinhos/PR e o Ministério da Integração Nacional, para a recuperação da orla marítima das Praias Brava de Caiobá (850m), Central de Matinhos (300m) e Flamingo (940m); alteração do respectivo plano de trabalho sem autorização do concedente; alteração do projeto original sem a anuência do concedente; execução dos recursos em projeto não submetido à análise e aprovação do concedente, condenando-o, em solidariedade, com a empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea 'a', e 216 do RI/TCU, o recolhimento das quantias abaixo descritas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora da legislação vigente, a partir da data do pagamento até o efetivo recolhimento:

Valor R\$	Data Pagame
216.467,1	20/11/2002
324.700,7	06/12/2002
214.305,9	23/01/2003

16.2 sejam rejeitadas as alegações de defesa e julgadas irregulares as contas apresentadas pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20), com fulcro nos artigos 12, inciso I e § 1º, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, em razão do não cumprimento do objeto previsto no Convênio 1.318/2001, celebrado entre o Município de Matinhos/PR e o Ministério da

Integração Nacional, para a recuperação da orla marítima das Praias Brava de Caiobá (850m), Central de Matinhos (300m) e Flamingo (940m), condenando-a, em solidariedade, com o Senhor Acindino Ricardo Duarte (CPF 112.565.409-00), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea 'a', e 216 do RI/TCU, o recolhimento das quantias abaixo descritas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora da legislação vigente, a partir da data do pagamento até o efetivo recolhimento:

Valor R\$	Data Pagame
216.467,1	20/11/2002
324.700,7	06/12/2002
214.305,9	23/01/2003

16.3 sejam rejeitadas as alegações de defesa e julgadas irregulares as contas apresentadas pelo ex-Interventor e Ex-Prefeito, Senhor José Maria de Paula Correia (CPF 027.518.109-00), com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 12, inciso I e §1º, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'd', da Lei 8.443/1992, em razão da celebração de Termo de Acordo com a empreiteira Via Venetto Construtora de Obras Ltda., em 01/08/2003, sendo que a obra objeto do Contrato 002/2002, executada com recursos do Convênio 1.318/2001, já havia sido entregue desde 17/02/2003, ainda durante a gestão do ex-Prefeito Acindino Ricardo Duarte, com quitação mútua das obrigações por ambas as partes contratantes, consoante Termo de Recebimento contido nos autos; devido à previsão no respectivo Termo de realização de obras estranhas ao objeto do Convênio 1.318/2001; e pelo pagamento de parcela com indício de superfaturamento, haja vista as obras realizadas pela empreiteira Via Venetto 'a título gratuito', condenando-o, em solidariedade, com a empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20), ao pagamento da quantia de R\$ 251.782,60 (diferença aritmética entre R\$ 326.861,94 e R\$ 75.079,34) e fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea 'a', e 216 do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora da legislação vigente, a partir de 07/08/2003, data da quitação da última parcela do Contrato 002/2002 decorrente do Convênio 1.318/2001;

16.4 sejam rejeitadas as alegações de defesa e julgadas irregulares as contas apresentadas pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20), com fulcro nos artigos 12, inciso I e §1º, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, em razão de responsabilidade solidária na celebração de Termo de Acordo com o ex-Interventor e Ex-Prefeito do Município de Matinhos Senhor José Maria de Paula Correia, em 01/08/2003, sendo que a obra objeto do Contrato 002/2002, executada com recursos do Convênio 1.318/2001, já havia sido entregue desde 17/02/2003, ainda durante a gestão do ex-Prefeito Acindino Ricardo Duarte, com quitação mútua das obrigações por ambas as partes contratantes, consoante Termo de Recebimento contido nos autos; devido à previsão no respectivo Termo de realização de obras estranhas ao objeto do Convênio 1.318/2001; e pelo recebimento de parcela com indício de superfaturamento, haja vista as obras realizadas 'a título gratuito', condenando-a, em solidariedade, com o Senhor José Maria de Paula Correia (CPF 027.518.109-00), ao pagamento da quantia de R\$ 251.782,60 (diferença aritmética entre R\$ 326.861,94 e R\$ 75.079,34) e fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea 'a', e 216 do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora da legislação vigente, a partir de 07/08/2003, data da quitação da última parcela do Contrato 002/2002 decorrente do Convênio 1.318/2001;

16.5 sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Matinhos (CNPJ 76.017.466/0001-61), por ter-se beneficiado de obras executadas pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda., no valor de R\$ 75.079,34, realizadas no Hospital Nossa Senhora dos Navegantes, na Delegacia de Polícia Civil e no Centro de Convenções do Município de Matinhos, decorrentes do Termo de Acordo celebrado em 01/08/2003, e julgadas irregulares as

contas apresentadas, com fulcro nos artigos 12, inciso I e § 1º, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, bem como do artigo 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, pois não logrou êxito em justificar o uso de recursos públicos federais em objeto diverso do previsto no Convênio 1.318/2001 e no Contrato 002/2002, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 75.079,34 e fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea ‘a’, e 216 do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora da legislação vigente, a partir de 07/08/2003, data da quitação da última parcela do mencionado contrato, até o efetivo recolhimento;

16.6 seja aplicada aos responsáveis Acindino Ricardo Duarte (CPF 112.565.409-00), José Maria de Paula Correia (CPF 027.518.109-00), empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (CNPJ 02.911.627/0001-20) e Município de Matinhos (CNPJ 76.017.466/0001-61), a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, nos termos dos artigos 214, inciso III, alínea ‘a’, e 216 do RI/TCU, o recolhimento da mencionada quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento na forma da legislação em vigor;

16.7 seja autorizado, desde já, o parcelamento das dívidas em até 36 vezes, caso requerida, com fundamento no art. 217 do RI/TCU;

16.8 seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas, pelos responsáveis, as notificações para o pagamento;

16.9 seja encaminhada cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, em cumprimento ao disposto no art. 16, § 3º da Lei 8443/1992.

6. No que tange à responsabilização do Sr. José Maria de Paula Correia, assim se pronunciou a Relatora *a quo* no Voto condutor do Acórdão atacado (peça 68, p. 1):

6. Em relação ao responsável José Maria de Paula Correia, a imputação de sua responsabilidade decorreu de irregularidades na aplicação da última parcela do convênio, no valor de R\$ 326,8 mil. Em face de suposto extravio da nota fiscal expedida pela construtora, o então chefe do executivo assinou novo compromisso com a empresa contratada para execução de ‘serviços extras’, não previstos no plano de trabalho e nem mesmo no contrato celebrado com a prefeitura. Tais intervenções, estranhas às finalidades do convênio, foram quitadas com os recursos da última parcela do convênio, o que caracterizou a culpabilidade do gestor.

7. O Colegiado, acolhendo voto da Relatora *a quo*, proferiu o Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara, transcrito no item 2 desta instrução.

8. Entendendo haver omissão, obscuridade ou contradição, a empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. opôs embargos de declaração (peça 80). Acolhendo parcialmente os argumentos apresentados em sede desses embargos, foram dados efeitos infringentes, a fim de reduzir o valor do débito, nos termos do Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara, transcrito no item 3 desta instrução.

9. Mesmo assim, foram interpostos recursos de reconsideração, nos termos das peças 90, 91 e 105, que passam a ser analisados nos aspectos de admissibilidade e de mérito, pelo município de Matinhos – PR, José Maria de Paula Correia e Via Venetto Construtora de Obras Ltda., respectivamente.

ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 115/118), ratificado pelo Relator (peça 121), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 do Acórdão recorrido, uma vez preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

11. Preliminarmente, deve-se consignar que os recursos interpostos pelo município de Matinhos – PR e por José Maria de Paula Correia, conforme Peças 90 e 91, são anteriores ao Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara, que, operando efeitos infringentes, acolheu os embargos de declaração opostos pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda., a fim de reduzir os valores imputados a título de débito por meio do Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara. Esse fato não traz qualquer prejuízo aos recorrentes, no que tange ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, em razão de o recurso visar ao ataque de fatos e haver ocorrido tão-somente diminuição do valor da condenação.

12. Delimitação

12.1. Constitui objeto do recurso verificar a correta aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1.318/2001, firmado entre a União, por intermédio Ministério da Integração Nacional, e o município de Matinhos/PR, a fim de promover a recuperação da orla marítima das praias de Brava de Caiobá (850m), Central de Matinhos (300m) e Flamingo (940m).

MUNICÍPIO DE MATINHOS - PR

13. Irretroatividade da norma.

13.1 O município de Matinhos – PR, por meio de seu representante legal (peça 90), colocou no cerne de seus argumentos a impossibilidade de retroatividade de lei maléfica ao responsável. Entendeu o recorrente que “a razão para se imputar débito ao ente municipal residiu na verificação da existência da situação de benefício como tipificada no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, ato normativo editado em 05/05/2004, tendo sua vigência produzido efeitos a partir de sua publicação, ocorrida, por óbvio após essa data”.

13.2. Continua o recorrente:

Houve no presente julgamento a inobservância do aludido princípio constitucional, na medida em que se aplicou determinada norma, no caso a Decisão Normativa 57/2004, a fatos ocorridos em data anterior a sua vigência, e is que o informado benefício gerado ao Município ocorreu durante o ano de 2003, quando foram realizadas as obras mediante uso indevido de parte dos recursos liberados para execução do Convenio 1318/2001 - Ministério da Integração Nacional.

Análise

13.3. Há equívoco nos argumentos apresentados pelo douto causídico. Compulsando o voto (peça 68) condutor do Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara (peça 67), não se verifica qualquer menção à Decisão Normativa especificada pelo recorrente. De igual sorte, não se verifica qualquer menção a esse normativo no voto (peça 96) condutor do Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara.

13.4. Entretanto, a fim de espantar qualquer dúvida sobre essa argumentação, algumas ponderações se impõem, ainda que em qualquer outro pronunciamento de unidade técnica ou de membro deste Tribunal tenha mencionado a Decisão Normativa 57/2004, como o fez parecer o recorrente.

13.5. Aplicam-se as normas processuais aos processos em andamento, tal como reconhecido pelo ordenamento jurídico nacional. O que é defeso é a tipificação de determinadas condutas operar efeitos pretéritos, sob pena de se instaurar insegurança e instabilidade jurídicas, o que não é o caso concreto.

13.6 Possui assento constitucional a competência de o Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo

Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. A Lei Orgânica do TCU também é taxativa ao replicar a competência do TCU fixada pela Carta da República, nos termos de seu art. 1º, inciso I.

13.7. Ainda que possa existir normativo datado de 2004, não há hipótese de retroação desse normativo aos fatos apurados em sede das irregularidades verificadas na consecução do Convênio 1318/2001. A regulamentação de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, conforme estabelece a Decisão Normativa nº 57/TCU/2004, em hipótese alguma cria impeditivo para apuração de fatos imputados aos entes da Federação anteriores à sua edição, pois ratifica-se a competência de julgar as contas fixada na Carta da República e na Lei Orgânica do TCU, que são anteriores aos fatos tidos como irregulares apurados na consecução do mencionado convênio.

13.8 Os argumentos apresentados pelo recorrente não afastam as irregularidades que recaem sobre os autos.

JOSÉ MARIA DE PAULA CORREIA

14. Vinculação do pagamento em razão da data do empenho ser anterior à assunção ao cargo de interventor estadual.

14.1. Argumentou o recorrente que sua responsabilização estaria por completo afastada, em razão de que “o fato de que o montante entendido como a irregular aplicação da última parcela do convênio, tivera firmada nota de empenho e ordem de pagamento em momento anterior à data em que o Recorrente JOSÉ MARIA DE PAULA CORREIA assumiu como interventor estadual do Município de Matinhos”.

Análise

14.2. Nos termos do art. 58, da Lei nº 4.320/1964, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

14.3. Entretanto, não há confundir a natureza jurídica do empenho com a realização de despesas de forma irregular.

14.4. As obras objeto do Convênio em análise foram realizadas no período compreendido entre 19/11/2002 e 17/02/2003, ocorrendo seu recebimento em 21/02/2003, quando, então, foi assumido o Município pelo interventor, Sr. José Maria de Paula Correia. Ocorre que ainda havia saldo remanescente do Convênio, no valor de R\$ 326.800,00, que foi utilizado em 07/08/2003. Sobre esse acerto, deve-se repisar excerto da instrução constante do Relatório condutor do Voto atacado que bem trata o tema, nos seguintes termos (Peça 69):

35. Para viabilizar a liberação da última parcela do convênio 1.318/2001, um inusitado ‘termo de acordo’ foi assinado com a empresa Via Venetto em 1º/08/2003 (peça 40, p. 76-85). O termo registra que um suposto extravio da nota fiscal inicialmente expedida pela construtora teria impedido a quitação da última parcela. Sob tal justificativa, a empreiteira assumiu a responsabilidade pela execução de ‘serviços extras’, não previstos no plano de trabalho e nem mesmo no contrato celebrado com a prefeitura.

36. O acordo elencou intervenções no Hospital Nossa Senhora dos Navegantes (R\$ 26,5 mil), na Delegacia de Polícia Civil (R\$ 12 mil) e no Centro de Convenções do Município de Matinhos/PR (R\$ 36,4 mil). As novas tarefas, que somaram R\$ 75.079,34, seriam condicionantes para o pagamento de R\$ 326,8 mil originários do convênio federal.

37. A situação delineia-se grave quando se observa que o acordo foi assinado pelo então chefe do

executivo municipal, José Maria de Paula Correia, em 1º/08/2003, apesar de já ter sido circunstanciado o termo de recebimento definitivo das obras há quase seis meses, em 17/02/2003 (peça 40, p,75).

38. Os gerentes da Secex-PR avaliaram que a *‘existência de tal ‘Acordo’ corrobora a existência de superfaturamento da respectiva obra, pois a empresa contratada já havia concluído a execução do contrato e aceitou realizar outras obras como forma de ressarcimento ao Município pelo excessivo preço cobrado.’*

39. O aludido ‘termo de acordo’ firmado entre o município de Matinhos e a empresa Via Venetto em nada se coaduna com os objetivos estabelecidos no convênio 1.318/2001. As argumentações de que teriam sido assumidas novas obrigações pela construtora, sem qualquer ônus para a contratante, com o objetivo de viabilizar a quitação da última parcela do ajuste federal, são de todo incompatíveis com a sistemática de liquidação e pagamento obrigatória na execução do ajuste.

40. Embora não tenha sido comprovada a superestimativa dos preços, a desincompatibilização entre o objeto inicial e as obras implementadas, associada ao ‘acordo’ para execução de novos serviços como condição para liberação de verba do convênio, traz indícios de que o projeto implementado compreendeu quantidades inferiores às previstas no plano aprovado pelo Ministério da Integração Nacional. Ratifico, aqui, que os responsáveis não apresentaram documentos que permitam aferir o montante das obras realizadas.

14.5. Registre-se que houve o reconhecimento de aplicação de R\$ 75.000,00 em prol do Município, motivo por que foi afastado esse débito da responsabilização do ora recorrente.

14.6. O cerne da condenação em débito do Sr. José Maria de Paula Correia diz respeito à assunção de responsabilidade com recursos oriundos de convênio celebrados com a União em data posterior ao recebimento das obras e em objeto diverso do pactuado.

14.7. Todos os argumentos apresentados pelo Recorrente, inclusive os elementos adicionais constantes da Peça 128, não afastam ou elidem as irregularidades apontadas. Uma vez não elididas as irregularidades que recaem sobre os autos, deve-se negar provimento ao recurso interposto por José Maria de Paula Correia.

VIA VENETTO CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA.

15. Ilegitimidade “ad causam” da Via Venetto Construtora de Obras Ltda. na obrigação de prestar contas.

15.1. Em preliminar, a empresa Via Venetto argumentou sobre sua ilegitimidade no dever de prestar contas e consequentemente de ser responsável pelos valores que lhe foram imputados a título de débito, bem como em razão de não haver participado da assinatura do Convênio 1.318/2001.

Análise

15.2. Não procedem os argumentos apresentados, senão vejamos.

15.3. A competência do Tribunal de Contas da União para processar e julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário possui assento constitucional, com previsão expressa também em sua Lei Orgânica, da qual não pode afastar o intérprete autêntico no âmbito do controle externo, qual seja, o TCU. Emprestar qualquer exegese diversa do comando literal alicerçado na Constituição e no plano legal importaria violação a esses normativos.

15.4. Ao verificar a prática de dano aos cofres públicos, dever-se-á apurar a responsabilidade das pessoas (públicas ou privadas) individualmente, ainda que o débito possa ser solidário. A

responsabilidade, no âmbito do TCU, portanto, é subjetiva, quando, depois da regular realização da citação, para apresentar alegações de defesa ou recolher o valor devido, em privilégio aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, será apurada a responsabilidade individual dos agentes (públicos ou privados) que causarem prejuízo aos cofres públicos.

15.5 Em havendo solidariedade entre agentes públicos e privados no dano causado ao erário, podem as contas de ambos serem julgadas pela Corte de Contas federal, conforme enunciado constante do Relatório que subsidiou o Acórdão 2465/2014/TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, *in verbis*:

É juridicamente possível julgar irregulares as contas de empresa responsável solidária por débito, com base em interpretação sistemática das disposições da CF/1988 (arts. 70 e 71, II) em conjunto com as da Lei 8.443/1992 (arts. 5º, II, e 16, § 2º).

15.6. Enquanto beneficiária dos valores impugnados, portanto, não há afastar a solidariedade da empresa no débito solidário.

16. Necessidade de alteração do projeto. Obrigação de ressarcir o Erário em função da Decisão Normativa 57/TCU/2004. Inexistência de dano. Convalidação dos atos administrativos. Realização de serviços estranhos ao objeto do convênio e enriquecimento sem causa.

16.1. Segundo a recorrente, havia necessidade de alterar o projeto inicial ajustado por meio do convênio em análise, existindo inclusive Informação Técnica nº 01/2003-IBAMA/DILIQ/CGLIC/COAIR, em que o IBAMA nada teria a se opor diante das alterações introduzidas nesse objeto, motivo por que entende a recorrente que essa Informação Técnica não teria sido devidamente analisada por esta Corte de Contas.

Análise

16.2. Todos os argumentos apresentados pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. passam a ser analisados em conjunto em confronto.

16.3. Não há confundir a necessidade de licenciamento ambiental ou qualquer outra manifestação dos órgãos de meio ambiente para licenciamento ou autorização para a realização de obra, no âmbito das respectivas competências ambientais, com a competência fiscalizadora do TCU, pois são plexos de competências diversos.

16.4. A celebração de convênios com a União possui rito solene, com cláusulas essenciais e obrigatórias, das quais não pode desviar-se o conveniente ou outro agente público ou privada na realização do objeto ajustado.

16.5. Ademais, todas as alterações que se referem ao objeto, em quantidade ou qualidade, devem ser submetidas ao crivo do concedente, sob pena de serem impugnadas as despesas quando da análise da competente prestação de contas. Se havia necessidade de alteração, não menos necessária é a autorização do concedente para as mudanças pretendidas.

16.6. A responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva e individualizada. Ainda que possa haver débito solidário, apuram-se as responsabilidades individualmente, para se formar juízo de convencimento acerca da conduta do agente, público ou privado, no dano causado aos cofres públicos, tal como analisado no voto condutor do Acórdão que julgou as contas irregulares (Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara - peça 67), alterado, em sede de embargos de declaração, por meio do Acórdão 3332/2015/TCU-2ª Câmara - peça 97. Em se verificando a responsabilidade dos agentes no dano apurado, deve o Tribunal julgar irregulares as contas,

condenar em débito os responsáveis e aplicar multa, conforme o caso.

16.7. Restou demonstrado dano aos cofres públicos, conforme apurado pela Relatora *a quo*, consubstanciado nos acórdãos mencionados. Não é comum, depois de já recebida a obra, haver ajuste entre conveniente e empresa contratada para o recebimento de parcela indevida, conforme documentos constantes dos autos. Embora se tenha constatado esse fato, a responsabilidade de restituir o valor das obras que se incorporou ao patrimônio do município (R\$ 75.079,34) recaiu sobre o município, que foi condenado em débito por esse valor. Como se verifica, houve individualização da responsabilidade e da imputação de débito, de acordo com o elemento volitivo na conduta de cada agente, sem prejuízo de condenação em débito solidário pelo valor remanescente.

16.8. Vigor no ordenamento jurídico pátrio três espécies de atos administrativos, sob o enfoque da validade: ato administrativo perfeito, ato administrativo nulo e ato administrativo anulável. Como a convalidação mencionada pelo recorrente refere-se ao último, deve-se deter somente à sua análise.

16.9. Havia dúvida entre os doutrinadores e até mesmo em alguns precedentes judiciais ou administrativos, quanto à existência do ato administrativo anulável, uma vez que ou o ato era perfeito ou era imperfeito (nulo). Entretanto, com o advento da Lei 9.784/1999, foi espancada de vez essa controvérsia, uma vez que esse diploma consolidou, para os que entendiam de forma diversa, a existência do ato administrativo anulável, a partir da interpretação do disposto em seu art. 55, *in verbis*:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

16.10. A partir da edição da Lei 9.784/1999, não mais restaram dúvidas acerca da existência de três espécies de ato administrativo, quanto à validade: perfeito, nulo e anulável.

16.11. Ainda que se reconheça a existência de atos praticadas com alguma irregularidade, mas passivos de convalidação (atos anuláveis), deve haver os seguintes requisitos simultâneos para sua convalidação: i) inexistência de lesão ao interesse público e ii) inexistência de prejuízos a terceiros. Ora, não há falar em convalidação de atos em que se tenham constatado danos aos cofres públicos, como aqui apurado.

16.12. De igual forma, não há falar em enriquecimento sem causa. A contraprestação laboral ou de serviços, *de per se*, não enseja necessariamente o pagamento pela Administração Pública. Na gestão da *res publica*, a realização do objeto é um dos pressupostos para a realização do pagamento. Além disso, nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, o pagamento da despesa somente deve ocorrer depois de sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Caso se verifiquem irregularidades na consecução do objeto supostamente realizado com recursos oriundos de convênios celebrados com a União, pode emergir a obrigação de ressarcir os cofres públicos, como no caso concreto. Não há, portanto, hipótese, no caso concreto, de enriquecimento sem causa.

16.13. Associada a essa análise, deve-se repisar excerto da instrução transcrita no Relatório que subsidiou o Voto e Acórdão 954/2015/TCU-2ª Câmara, acolhido, em essência, pela Relatora *a quo*, nos seguintes termos (peça 52):

4. O problema começou quando vistoria do engenheiro da Caixa Econômica Federal, a mando do Ministério da Integração (peça 3, p. 155), constatou que os serviços executados não correspondiam àqueles constantes do projeto aprovado (peça 3, p. 158). O veredicto do

engenheiro era o de que 100% dos recursos deveriam ser devolvidos (peça 3, p. 159). Os motivos que justificariam tal devolução seriam:

- a) o projeto aprovado pelo Convênio 1.318/2001 não foi executado e sim um projeto diferente do previsto (peça 3, p. 158);
- b) a obra executada sofreu danos provocados pelas chuvas ocorridas nas últimas semanas, mas as obras projetadas previam a proteção contra a erosão marinha. Isto é, os danos que ocorreram foram devido à erosão provocada pelo escoamento de águas pluviais sobre a superfície de ruas e passeios em direção ao mar (peça 3, p. 159);
- c) o objetivo de funcionalidade das obras executadas não foi atingido por que houve ocorrência de erosões de origem pluvial e não marítima que comprometeram as estruturas executadas (peça 3, p. 158). (grifou-se)

16.14 Dessa forma, todos os argumentos apresentados pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. (peça 105) não foram aptos para alterar o Acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

17. Consta no processo apensado aos presentes autos (TC 003.880/2003-3) solicitação de membro da Procuradoria da República no Estado do Paraná sobre “informações acerca da deliberação desse Tribunal, no que tange à regularidade do emprego de verbas em obras de contenção de ressacas no município de Matinhos/PR” (peça 7, p. 76). Haja vista a legitimidade do membro do Parquet para solicitar informações ao Tribunal, deve ser-lhe encaminhada cópia do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, fazendo-se menção ao procedimento administrativo nº 1.25.000.002897/2002-51. Esse processo apensado refere-se a Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre possíveis irregularidades ocorridas no município de Matinhos/PR, motivo por que deve também receber as cópias encaminhadas à Procuradoria De República no Estado do Paraná.

18. Os argumentos apresentados pelos recorrentes tratam de diversos assuntos, mas sem afastar as irregularidades que recaem sobre os autos. Todos os argumentos apresentados pelos recorrentes não elidem as irregularidades que motivaram o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se com fundamento nos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos recursos interpostos, para, no mérito, negar a eles provimento;
- b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, acompanhada do relatório e voto que a subsidiarem;
- c) encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, fazendo-se menção ao procedimento administrativo nº 1.25.000.002897/2002-51
- d) encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 1º de março de 2016.



[assinado eletronicamente]

Remilson Soares Candeia

AUFC – mat. 3534-3