Processo TC 007.215/2013-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), alusiva à impugnação total de despesas no âmbito do Convênio n.º 42/2000 (peça 2, p. 37-44), que tinha por objeto "*a construção e implementação do centro de recepção de visitantes, com equipamentos de informática, áudio e vídeo, para orientação turística*", no valor total de R$ 105.500,00, com contrapartida no valor de R$ 5.500,00 e vigência no período de 28/6/2000 a 25/2/2001.

2. Em sede de fiscalização realizada entre 4 e 8/6/2001, a então Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda (SFC/MF) considerou que a obra referente ao convênio estaria 100% executada, sem prejuízo de registrar a ausência de diversos equipamentos adquiridos e previstos no plano de trabalho (peça 4, p. 43-45; peça 5, p. 1-5).

3. Por sua vez, em 7/7/2001, a Comissão Especial de Inquérito instaurada pela Câmara de Vereadores do Município de Faxinal/PR, ao analisar a execução do convênio, concluiu pela existência de indícios robustos de fraude, tanto na construção quanto na aquisição dos equipamentos, para o Centro de Recepção do Visitante, nos seguintes termos, em síntese (peça 5, p. 27-38):

a) descumprimento do objeto conveniado, em vista da inobservância do respectivo plano de trabalho;

b) execução de obra em desconformidade ao projeto básico;

c) ausência de equipamentos e entrega de equipamentos diversos do que constava na carta convite e nas notas fiscais apresentadas;

d) licitações e documentos de despesas forjados.

4. De outro modo, ao ter sido designada pela Embratur para realizar a fiscalização do convênio (peça 5, p. 6), na data de 8/3/2002, a Caixa Econômica Federal (CEF) concluiu que 58,46% do convênio havia sido executado e, dessa maneira, entendeu que 41,54% do objeto conveniado não teria sido devidamente comprovado pelo convenente (peça 10, p. 21-32). Teria sido devidamente executado 62,44% da construção do centro de atendimento ao turista (correspondente a R$ 39.220,32, de um total de R$ 62.812,00) e 52,60% da aquisição de móveis e equipamentos (R$ 22.453,00, de um total de R$ 42.688,00). Concluiu-se, ainda, que a edificação apresentaria funcionalidade.

5. Embora tenha inicialmente aderido às conclusões da CEF (peça 11, p. 16-17), a Embratur, por meio do Parecer n.º 501/2007 (peça 15, p. 18-28), identificou a existência de diversas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57430176.

impropriedades na prestação de contas final do ajuste, tanto sob o aspecto técnico quanto sob o aspecto financeiro, bem como o não alcance do objeto do convênio em sua integralidade, o que motivou a responsabilização do Sr. Valdecir Aparecido Polettini, ex-prefeito municipal de Faxinal/PR, durante a fase interna da presente TCE.

6. No âmbito do Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR) promoveu a inclusão de diversos responsáveis para que apresentassem as respectivas alegações de defesa e razões de justificativa quanto às irregularidades a eles atribuídas (peça 45). A fim de contribuir para a contextualização dos fatos, a tabela a seguir sintetiza as condutas irregulares praticadas e atribuídas a cada um dos responsáveis instados a se manifestarem nestes autos:

Responsáveis	**Condutas**	**Medida preliminar adotada pela Secex-PR**
Valdecir Aparecido Polettini, ex-prefeito municipal de Faxinal/PR	Homologar o convite com a inclusão de proposta vencedora sem assinatura	Audiência
	Pagar por serviços constantes de notas fiscais fraudadas, que propiciaram a ocorrência do desvio de recursos do Convênio n.º 42/2000; Pagar por serviços cujos comprovantes de despesas estavam em desacordo com o objeto do Contrato n.º 18/2000	Citação
Fernando Navarro Filho, ex-engenheiro da Prefeitura Municipal de Faxinal/PR e fiscal do Contrato n.º 18/2000	Atestar a execução de despesas sem nexo de causalidade com o objeto contratado	
Empresa A. Guimarães Construções e Empreendimentos Ltda.	Não apresentar comprovante de despesas em conformidade com o objeto do contrato	
Alessandro Marcondes Amorim Guimarães, sócio-administrador da empresa contratada		
Fábio de Souza Camargo, terceiro beneficiado	Receber pelos serviços constantes das notas fiscais fraudadas	
Donizete Rodrigues da Silva, ex-presidente da Comissão de Licitação	Incluir proposta de licitante vencedora do Convite 034/2000 sem assinatura do representante legal	Audiência
Vinicius José Jensura Leão, ex-membro da Comissão de Licitação		
Rocimara Luzia Consolaro, ex-membro da Comissão de Licitação		
Suzane Olivete Sega Tilles, ex-advogada da Prefeitura Municipal de Faxinal/PR	Emitir parecer aprovando o Convite 034/2000 com proposta vencedora sem assinatura	

7. Após realizadas as comunicações processuais pertinentes, a Unidade Técnica atentou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57430176.

para a prescrição da pretensão punitiva em relação às audiências promovidas, nos termos do Acórdão n.º 1.441/2016 – TCU – Plenário, motivo pelo qual deixou de examinar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis (peça 151, p. 4). Quanto à análise das citações promovidas, a Secex-PR propõe, em síntese:

> a) acolher as alegações de defesa dos Srs. Alessandro Marcondes Amorim Guimarães e Fábio de Souza Camargo;
>
> b) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Valdecir Aparecido Polettini e Fernando Navarro Filho bem como julgar irregulares as contas dos responsáveis e condená-los ao pagamento das quantias especificadas nas tabelas constantes da proposta de encaminhamento lançada à peça 151, p. 16, que somam o montante histórico de R$ 100.000,00.

8. Com as vênias de estilo, este representante do Ministério Público diverge parcialmente das conclusões da Unidade Técnica, pelas razões a seguir expostas.

9. No tocante à responsabilização da empresa contratada e do Sr. Alessandro Marcondes Amorim Guimarães, ambos os responsáveis foram citados em razão de "*não ter apresentado comprovante de despesas em conformidade com o objeto do Contrato 18/2000, decorrente do Convite 040/2000, (...) o que propiciou a ocorrência do desvio de recursos do Convênio 42/2000, com infração ao disposto no artigo 63 da Lei n. 4.320/1964, haja vista que os comprovantes de despesas apresentados foram unicamente as notas fiscais de prestação dos serviços contratados, as quais não apresentam nexo de causalidade com os pagamentos efetuados pelos cheques*" (peças 93 e 122).

10. Com efeito, ponderamos que essa irregularidade sequer deveria ter sido atribuída a esses responsáveis, tendo em vista não haver qualquer cláusula contratual que exigisse a apresentação de comprovantes de despesas nos termos destacados pela Unidade Técnica (peça 6, p. 37-38). Dito de outro modo, o compromisso assumido pela empresa deve limitar-se aos termos do contrato, não lhe incumbindo demonstrar o nexo de causalidade entre os pagamentos por ela recebidos e os recursos do convênio, sendo cabível sua responsabilização somente em casos de falhas e irregularidades atinentes à sua execução contratual (*v.g.* Acórdão n.º 4.940/2016 – 2 Câmara, Rel. Min. André de Carvalho).

11. Convém destacar ainda a ausência de correlação entre as notas fiscais constantes nos autos e os cheques emitidos supostamente em favor da empresa contratada (peça 7, p. 6 e 9-15), que dificulta o estabelecimento do nexo causal entre o uso dos recursos do convênio e os pagamentos a ela efetuados, de modo que nem mesmo seria possível afirmar, com razoável segurança, que houve o efetivo recebimento de recursos do convênio por parte da empresa contratada.

12. Ademais, importa ressaltar que esses responsáveis somente vieram a compor a presente relação processual após o ingresso da TCE no Tribunal, sendo as primeiras notificações válidas datadas de 15/7/2015 e 15/2/2016 (peças 93 e 122), quando já havia transcorrido mais de 15 anos da data provável da ocorrência do dano, situação que se amolda às hipóteses em que o TCU tem reconhecido o prejuízo substancial à defesa, com ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, autorizando-se o arquivamento da TCE em relação ao aludido responsável (*v.g.* Acórdão nº 7.930/2014-2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho).

13. A propósito, assiste razão ao Sr. Alessandro Marcondes Amorim Guimarães quando afirma que o longo transcurso de tempo comprometeu sobremaneira o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa (peça 130), principalmente se levarmos em consideração que os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57430176.

responsáveis sequer fizeram parte da relação de responsáveis durante a fase interna desta TCE, motivo pelo qual não é razoável esperar que os responsáveis tenham condição de reunir documentos e outros elementos comprobatórios da regular aplicação dos recursos impugnados.

14. Nesse contexto, dada as circunstâncias objetivas do caso concreto, entende-se que tanto a empresa A. Guimarães Construções e Empreendimentos Ltda. quanto o Sr. Alessandro Marcondes Amorim Guimarães devem ser excluídos da presente relação processual.

15. Por outro lado, na condição de ex-prefeito, o Sr. Valdecir Aparecido Polettini foi devidamente notificado acerca das irregularidades na aplicação dos recursos federais do Convênio n.º 42/2000 em março de 2007 (peça 13, p. 9-13; peça 14, p. 7), estando ciente, desde então, da existência deste processo. Desse modo, quanto ao ex-gestor municipal, não há que se falar em transcurso de prazo prejudicial ao exercício do contraditório ou da ampla defesa, cabendo, portanto, o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a imputação de débito correspondente à integralidade dos valores repassados, em virtude das falhas na execução do objeto do ajuste, mas, sobretudo, diante da não demonstração do nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas supostamente efetuadas.

16. Com relação ao Sr. Fernando Navarro Filho, divergimos do encaminhamento consignado pela Unidade Técnica, porquanto entendemos não ser possível responsabilizá-lo solidariamente pelo débito relacionado à obra pactuada.

17. Ocorre que não consta dos autos nenhum boletim de medição, relatório de acompanhamento da obra, ato formal designando-o para a fiscalização do Contrato n.º 18/2000 ou qualquer outro documento que permitiria configurar a responsabilidade do engenheiro municipal na execução da obra.

18. É de se notar que a documentação utilizada como base para fundamentar a sua citação foi exclusivamente o Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 4, p. 37). Nesse documento o engenheiro municipal não atesta que a empresa A. Guimarães e Empreendimentos Ltda. tenha realizado a obra de construção do Centro de Atendimento ao Turista, mas apenas afirma que o "*Convênio obedeceu os critério determinados no Plano de Trabalho aprovado*" (sic). Vale dizer, ademais, que na mesma data desse documento, 30/12/2000, o Sr. Valdecir Aparecido Polettini firmou um documento similar denominado "Relatório de Cumprimento dos Objetivos (peça 3, p. 45).

19. Ressalte-se que a principal motivação para instauração desta TCE é justamente a falta de elementos que permitam inferir a existência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e a consecução do objeto conveniado. Em que pese a existência de relatório de fiscalização da CEF concluindo pela execução parcial do convênio, verifica-se que a fiscalização *in loco* se resumiu a analisar os aspectos físicos dos itens previstos no plano de trabalho, não promovendo nenhuma análise documental sobre a prestação de contas apresentada pela convenente. Sobre esse ponto, é importante trazer à baila trecho do despacho do Ministro Raimundo Carreiro, proferido nestes autos, ao autorizar a citação do Sr. Valdecir Aparecido Polettini (peça 28):

> "5. Diante dos fatos descritos e **não obstante ter sido constatada a existência de obra semelhante ao que previa o mencionado convênio, considerando que não foi possível estabelecer o nexo entre as despesas efetivadas para a consecução do objeto conveniado e os recursos repassados pela Embratur, autorizo**, com fulcro no art. 202, inciso II, do RI/TCU, **a realização da citação pelo valor total repassado** ao Município de Faxinal/PR por intermédio do Convênio nº 42/2000 (R$ 100.000,00), nos termos propostos pela diretora responsável à peça 25." (grifos acrescidos)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57430176.

20. Diante das considerações apresentadas, este representante do Ministério Público diverge parcialmente da proposta lavrada pela Secex-PR (peças 151-153), opinando por que o Tribunal adote as seguintes proposições:

a) excluir a empresa A. Guimarães Construções e Empreendimentos Ltda., os Srs. Alessandro Marcondes Amorim Guimarães, Fernando Navarro Filho, Donizete Rodrigues da Silva, Vinicius José Jensura Leão e as Sras. Rocimara Luzia Consolaro e Suzane Olivete Sega Tilles da relação processual;

b) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Valdecir Aparecido Polettini para julgar irregulares as suas contas e condená-lo ao pagamento das quantias especificadas nas tabelas constantes da proposta de encaminhamento lançada à peça 151, p. 16, que somam o montante histórico de R$ 100.000,00, deixando de aplicar-lhe a multa individual prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal, nos termos do Acórdão n.º 1.441/2016 – TCU - Plenário.

Ministério Público, em 12 de junho de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57430176.