# VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em razão de irregularidades na execução do convênio 1.318/2001, firmado com o Município de Matinhos/PR para recuperação da orla marítima de Praias Brava de Caiobá (850m), Central de Matinhos (300m) e Flamingo (940m), em valores que somaram R$ 1.082.335,67 à época.

2. As irregularidades que deram ensejo aos procedimentos apuratórios, compreendem: i) não cumprimento do objeto previsto no convênio; ii) alteração do plano de trabalho e do projeto executivo sem autorização do concedente; iii) indícios de superfaturamento e de antecipação de pagamento; iv) suposta contratação direta em condição irregular; e v) má qualidade das obras executadas.

3. Em primeira análise, o auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo do Estado do Paraná – Secex-PR concluiu pela necessidade de citação de dois ex-gestores municipais, da empresa contratada e do ente federativo, com vistas ao completo ressarcimento dos recursos (peça 14). Em divergência parcial, a titular da 2ª Diretoria Técnica daquela unidade, com a anuência do secretário da Secex-PR, considerou que os indícios de irregularidades nas obras não permitiam concluir que o município teria se beneficiado dos recursos do convênio. Propôs, então, a citação somente dos demais envolvidos.

4. Acolhi a proposta de citação dos ex-gestores municipais e da empresa contratada para execução das obras. Em relação à solidariedade do ente federado, embora tenha anuído à impossibilidade de citação pelo valor global transferido, identifiquei evidências de utilização de parte dos recursos em finalidades estranhas ao convênio e em benefício da municipalidade, o que motivou a citação do município de Matinhos por débito relativo à parcela indevidamente empregada. Assim, no limite de suas responsabilidades, foram citados Acindino Ricardo Duarte (ex-prefeito), José Maria de Paula Correia (ex-interventor municipal), a empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. e o Município de Matinhos/PR. As medidas preliminares para instauração do contraditório foram determinadas em despacho autuado à peça 17 dos autos.

5. Em exame das alegações de defesa, o auditor da Secex-PR concluiu que, apesar de alterado o projeto contemplado no plano de trabalho, os objetivos do convênio 1.318/2001 teriam sido atingidos. Avaliou, contudo, que a última parcela teria sido empregada em finalidade estranha ao ajuste, mas em benefício da municipalidade. Propôs, assim, que o município de Matinhos fosse condenado à devolução de recursos da ordem de R$ 326,8 mil. Quanto aos demais responsáveis, em face do juízo pela inexistência de débito, opinou pela irregularidade das contas e pela aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 em razão das demais faltas apuradas.

6. A titular da 2ª Diretoria Técnica da Secex-PR novamente discordou das conclusões do auditor. Defendeu a devolução da totalidade dos recursos, *"principalmente em razão de execução de projeto diverso do que havia sido aprovado e devido à* ***ausência de funcionalidade das obras****."*. Delimitou em pequena monta o aproveitamento dos recursos pela municipalidade (R$ 75 mil) e concluiu pela culpa dos ex-gestores municipais. Ao fim, sua proposta contemplou a irregularidade das contas de todos os envolvidos, associada à condenação para devolução de recursos de R$ 75 mil pelo município, em solidariedade com a empresa contratada e com o então chefe do executivo; de R$ 251,7 mil pelo ex-interventor, Sr. José Maria de Paula Correia, solidariamente à empresa Via Venetto; e de R$ 755,4 mil pelo ex-prefeito Acindino Ricardo Duarte; além de multas individuais proporcionais aos débitos.

7. As propostas da diretora foram acolhidas pelo titular da Secex-PR e pelo Ministério Público junto ao TCU. Registro desde logo, que, na essência, contam com minha anuência.

## II

8. A finalidade principal do ajuste foi a realização de obras de recuperação da orla marítima do município de Matinhos, em Praias Brava de Caiobá, Central de Matinhos e Flamingo. Para tanto, o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.

plano de trabalho e o projeto que o acompanhou acertaram a execução de elementos de contenção de encostas, rampas e escadas de acesso às praias, calçadas e outros serviços auxiliares.

9. O ponto central do exame neste processo é perquirir se as finalidades conveniadas foram alcançadas, notadamente porque o município alterou substancialmente o projeto que subsidiou a assinatura do convênio. Em detrimento da contenção e escadaria contínuas ao longo da orla, o projeto executivo contemplou a execução de elementos intercalados, de trechos em trechos, no perímetro das três praias contempladas no convênio.

10. Os interessados buscaram justificar a implantação do novo projeto e defenderam que as alterações decorreram de substancioso exame no qual intervieram o Ministério Público no Estado do Paraná, a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental, representantes da Universidade Federal do Paraná, do Ibama, de associações civis do município e outros profissionais da área.

11. Entretanto, não afastaram a constituição do débito.

12. Ainda que aceitáveis as justificativas para a mudança de projeto, é de se observar que as negociações sequer foram levadas ao conhecimento do órgão que transferiu as verbas federais. Não foi dado ao Ministério da Integração opinar sobre a compatibilidade física, financeira e finalística do novo projeto de engenharia com aquele que sustentou a assinatura do convênio. A conduta é grave, mormente em um contexto de diversos questionamentos acerca do próprio cumprimento dos fins conveniados.

13. As alterações foram de tal monta que alguns dos itens mais importantes do projeto (aço, concreto e formas), que respondiam inicialmente por 77% do convênio (R$ 829 mil), tiveram redução tal que passaram a compor menos de 50% do ajuste (R$ 534 mil).

14. Toda a sistemática de observância obrigatória nos ajustes entre a União e outros entes federados tem por fim garantir que os interesses comuns sejam atingidos e que os recursos públicos sejam aplicados com transparência, eficiência e efetividade. O repasse das verbas federais não autoriza o gestor municipal a geri-las a seu inteiro alvedrio.

15. Ademais, ao largo dessa discussão, é essencial assinalar que o dano ao erário apurado nestes autos não decorre da implementação de projeto diverso daquele aprovado pelo concedente, mas da ausência de elementos que firmem a convicção de que o novo projeto seja compatível com o original em termos quantitativos, financeiros, qualitativos e finalísticos.

16. As evidências de execução em quantidade menor do que a pactuada, em qualidade inferior à exigida e as indicações de prematura ruína das obras são relevantes. O desperdício dos recursos transferidos e a consequente frustração dos objetivos traçados são conclusões anotadas em pareceres da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Nacional de Defesa Civil e de equipe técnica deste Tribunal. Transcrevo alguns trechos de avaliações feitas nas obras, com os destaques que julgo necessários:

i) Com base em inspeção realizada em 05/12/2003, a Caixa Econômica Federal avaliou que (peça 3, p. 158-167):

> "O quantitativo anexo ao processo licitatório é diferente do originalmente aprovado."
>
> "A avaliação negativa considera que não foi executada a meta como proposta no plano de trabalho e sim um projeto diferente do previsto."
>
> "Observa-se na Praia Brava de Caiobá a ocorrência de erosões, de origem pluvial e não marítima, comprometendo as estruturas executadas."
>
> ***"A obra executada não atingiu o benefício social esperado."***

ii) a Secretaria Nacional de Defesa Civil, em parecer emitido em 05/03/2004, registrou (peça 3, p. 168):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.

"Realizada a inspeção técnica às obras do Convênio n°. 1318/2001, concluímos que o objeto não foi atingido, segundo consta no Relatório de Avaliação Final (RAF-MI, fis. 340 a 346), e documentos anexos (fis. 347 a 348), a obra executada não confere com o projeto.

Sugerimos que seja devolvido, pelo Município, a totalidade dos recursos transferidos, devidamente corrigidos, aos cofres da União."

iii) a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (peça 9, p. 61, TC 003.880/2003-3, apenso), a partir de vistoria realizada em julho de 2005, concluiu:

"... o que se verifica na orla demonstra que **a obra não foi adequadamente executada, tamanha a destruição que se verifica.**"

"Também não se verifica ao longo da orla, a existência de estacas de concreto."

"Dentre os itens relacionados '3.193 metros lineares de estacas pré-moldadas' de concreto 14x14 cm e '737,16 metros cúbicos de concreto estrutural' (itens 2.5 e 2.9). Ainda que danificados por eventuais ressacas que pudessem ter ocorrido posteriormente, esses itens da construção deveriam ser encontrados no local, entretanto, verificou-se apenas alguns trechos de escadas, o que demonstra que não foram construídos integral e adequadamente. Mesmo que existam estacas sob as escadas, que não são muitas, jamais chegariam a 3.193 metros lineares."

"É o caso das calçadas, considerando que os itens 3.4 e 3.5 da referida planilha, a elas se referem. Trata-se de 6.670 metros quadrados de lastro em concreto não estrutural e 6.670 metros quadrados de contrapiso desempenado com argamassa de cimento e areia. Esses componentes foram verificados ao longo da orla, porém **severamente danificados**."

"**Não há dúvida de que o objetivo do Convênio não foi atingido**, conforme foi constatado 'in loco'"

17. A diligência indispensável no trato com recursos públicos obriga ao eficiente emprego das verbas. Não basta consumir os recursos, é imprescindível que eles alcancem o interesse público almejado.

18. É necessário pontuar que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica em diferenciar desvio de objeto de desvio de finalidade. Apesar de ambas as situações serem irregulares, apenas a última configura prejuízo ao erário que obriga o responsável ao ressarcimento.

19. Diante das substanciais alterações de projeto, ganha relevância a obrigação dos gestores municipais de comprovar a compatibilidade das intervenções realizadas com aquelas inicialmente aprovadas pelo órgão concedente dos recursos, para que transpareça o alcance das finalidades do convênio.

20. É imperioso reconhecer que os responsáveis trouxeram aos autos alguns documentos que apontam a execução de intervenções que poderiam ser consideradas compatíveis com a finalidade do convênio, como as fotos à peça 44, páginas 89-100. Entretanto, a comprovação fotográfica tem força probatória limitada e não resolve questões importantes, como o detalhamento do **quantum** executado, a regularidade do preço global ou a qualidade dos materiais empregados.

21. Aqui faço referência a documento que julgo essencial na formação de convicção neste processo. À peça 2, página 310, consta a seguinte avaliação da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional:

"1. No Parecer Técnico N° 004/2008 — GFP, **foi solicitado**, no prazo de 40 (quarenta) dias, **aos Srs. Acindino Ricardo Duarte e José Maria de Paula Correia** — ex-gestores do Município, o **envio de documentação técnica** imprescindível para a análise da obra realizada em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado**: memorial de cálculo, planilha orçamentária, croqui de localização das obras, projeto executivo da obra, plantas de detalhamento**;

(...)

4. Reitera-se que sem o recebimento desta documentação, a análise técnica dos fatos constantes no processo torna-se limitada e inviável, **uma vez que não se dispõe de dados essenciais para a averiguação de todos os serviços realizados** em desacordo com o projeto inicial aprovado por



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.

esta Secretaria, como quantificação de valores físicos da planilha orçamentária e projetos (plantas);"

22. Ou seja, não obstante tenham sido instados pelo órgão concedente, os responsáveis não apresentaram elementos que permitissem a avaliação das intervenções, como projeto "**as built**" ou memórias de cálculo das medições dos serviços. Deixaram de comprovar se as obras executadas se deram em quantidade equivalente à original, por preços totais compatíveis com o volume de recursos geridos e com insumos aceitáveis em termos de qualidade e durabilidade. Os gestores assumiram o ônus de executar, com recursos federais, objeto diverso daquele previamente aprovado, mas não arcaram com o dever de comprovar a adequação geral do novo desenho.

23. Observo, a esse respeito, que o termo de recebimento das obras (peça 44, p. 45-46) elencou de forma muito sintética os itens que teriam sido executados, sem detalhar os quantitativos medidos em cada serviço ou os locais de execução das intervenções. Em verdade, a referida listagem se limitou a repetir as quantidades previstas no termo aditivo que procedeu às alterações de projeto (peça 44, p. 64-67) e, por isso, não pode ser aceita a título de comprovação de execução das obras.

24. A decisão judicial apresentada pelo responsável Acindino Ricardo Duarte também não leva à elisão das irregularidades, já que não apresenta hipótese que vincule o TCU. Em face do princípio da independência das instâncias, à exceção dos casos em que declarada a inexistência do fato ou a ausência de autoria, esta Corte é livre para formar sua convicção.

25. Excluo do juízo que faço da culpabilidade dos responsáveis as irregularidades concernentes ao suposto adiantamento de pagamentos e à contratação direta por emergência.

26. Primeiro, porque não verifico nos autos elementos que confirmem a suposta antecipação irregular, já que o primeiro pagamento, datado de 20/11/2002, se deu quando já iniciadas as obras e dentro da vigência do contrato 02/2002.

27. Segundo, quanto à dispensa licitatória, é de se notar que a circunstância emergencial foi declarada em decretos dos executivos municipal e estadual, além de destacada em matérias jornalísticas, o que deve ser considerado no exame da regularidade da contratação com base no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993. Ademais, ainda que não vincule o TCU, a prévia consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a consequente resposta no sentido da possibilidade, em tese, da contratação emergencial, também são informações trazidas pelos interessados que merecem consideração na avaliação da questão.

28. Assim, diante de todo o exposto, com fundamento no descumprimento das finalidades do convênio 1.318/2001, as contas do responsável Acindino Duarte devem ser julgadas irregulares com condenação a débito de R$ 755 mil. Nesse ponto, destaco que, diferentemente da proposta apresentada pelas instâncias precedentes, a solidariedade da empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. não pode ser afastada.

29. Não há que se falar em ilegitimidade passiva, como aventado pela empreiteira. Opera-se a ilegitimidade passiva quando o réu não atende aos pressupostos legais para estar arrolado como responsável no processo, ou seja, não há a correta identificação daquele que deve figurar no polo passivo da relação processual. Não é o caso da construtora.

30. Enquanto beneficiária dos recursos e executora das obras, a empresa deve responder pelo débito, especialmente porque não restaram afastados os indicativos de incompatibilidade física, financeira, qualitativa e finalística entre o projeto que subsidiou seus pagamentos e aquele efetivamente executado.

31. É incabível interpretação tão restritiva quanto quer a interessada acerca de sua culpabilidade, eis que terceiros envolvidos em eventual dano ao erário são expressamente alcançados pelo art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, que atribui responsabilidade solidária a quem "*de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado*".

**III**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.

32. Pela relevância das irregularidades que permearam a aplicação da última parcela do convênio, no valor de R$ 326,8 mil, examino a questão em separado.

33. A não consecução das finalidades conveniadas, sobejamente tratada neste voto, já seria suficiente para motivar a devolução da totalidade dos recursos. Entretanto, aqui há de se divisar as responsabilidades de cada envolvido, já que o ente federado se beneficiou da aplicação irregular de parte da última parcela transferida.

34. As obras foram realizadas entre 19/11/2002 e 17/02/2003, sendo que, durante esse período, sob a gestão do então prefeito Acindino Duarte, foram realizados três pagamentos, que somaram R$ 755 mil. Logo após o recebimento das obras, em 21/02/2003, a prefeitura foi assumida por José Maria de Paula Correia, nomeado interventor municipal. O saldo remanescente do convênio, relativo à última parcela (R$ 326,8 mil) apenas foi utilizado em 07/08/2003, depois de negociações entre o município e a empresa Via Venetto, contratada para execução das obras conveniadas.

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 1°/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 1°/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.

41. Nesse sentido, em face da aplicação da última parcela do convênio em objeto cuja execução não se comprovou ter atendido às finalidades do ajuste, o então chefe do executivo municipal, José Maria de Paula Correia, em solidariedade com a empresa contratada, deve responder pela devolução dos valores ao erário federal (R$ 326,8 mil).

42. Reitero, também quanto ao débito que decorre da última parcela do convênio, a responsabilidade solidária da empresa contratada, pelos fundamentos já registrados nos itens 28-31 deste voto.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.

43. Parte dessa última parcela, no montante de R$ 75 mil, foi aplicada em obras de exclusivo interesse municipal, dissociado do propósito mútuo estabelecido no convênio, o que configura débito que alcança o município de Matinhos/PR. Nos termos da jurisprudência pacífica deste Tribunal, materializada na Decisão Normativa TCU 57/2004:

> "Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa."

44. Ao contrário do que argumentou o ente federado em sua defesa, no âmbito deste Tribunal, é irrelevante o fato das instalações não pertencerem integralmente ao município. Com base no referido "termo de acordo" o então chefe do executivo elegeu as obras no Hospital Nossa Senhora dos Navegantes, na Delegacia de Polícia Civil e no Centro de Convenções como de interesse da municipalidade e vinculou o pagamento da última parcela do convênio à execução dos serviços. Como não existem indícios de locupletamento do agente público, fica evidente o beneficiamento do ente federado e a irregular utilização das verbas federais, da qual decorre a necessidade de restituição aos cofres da União. Eventual ilegitimidade das despesas realizadas pelo interventor municipal refoge à competência desta Corte e tem interesse limitado à municipalidade e a seu ex-gestor, devendo ser arguida na instância própria.

**IV**

45. Por fim, em face do débito atribuído ao município de Matinhos/PR, no valor de R$ 75.079,34, preliminarmente ao julgamento das contas dos responsáveis, com fulcro no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, deve ser concedido ao ente federativo novo e improrrogável prazo para o recolhimento dos valores, atualizados monetariamente.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de março de 2014.

ANA ARRAES

Relatora



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50527094.