TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.°: **293592/05**
ASSUNTO: **DENÚNCIA**
ENTIDADE: **MUNICÍPIO DE FERNANDES PINHEIRO**
DENUNCIANTE: **NEI RENÉ SCHUCK**
DENUNCIADOS: **ELIAS FRANCISCO LOSS, FERNANDO AUGUSTO PEDROSO, MARIA DO CARMO LOSS DE GÓES, ROSÂNGELA APARECIDA COSTA**
PROCURADOR: **MARCOS AURÉLIO ABIB**
RELATOR: **AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.° 1057/22 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

Denúncia. Município de Fernandes Pinheiro. Supostas irregularidades ocorridas no ano de 2004. Ausência de elementos concretos de prova que indiquem a ocorrência de dano ao erário. Identificação de violação da Lei n.° 8.666/93: não imputação de sanções, já que os fatos ocorreram antes da edição da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005. **Procedência parcial da denúncia**.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pelo senhor NEI RENÉ SCHUCK, Prefeito do Município de Fernandes Pinheiro no período de 2005 a 2012, pela qual são relatadas supostas irregularidades em despesas e licitações realizadas durante a gestão do senhor ELIAS FRANCISCO LOSS, Prefeito Municipal no período de 2001 a 2004.

Os fatos, apurados em sindicâncias realizadas pelo Município em 2005, foram assim descritos:

1) falta de controle do consumo de combustível dos veículos da frota municipal, em descumprimento à lei local que instituiu a obrigatoriedade de diário de bordo, e variação injustificada dos preços de combustível pagos durante o exercício de 2004 (páginas 282 a 289 da peça 55);

2) indícios de fraude na aquisição de bens e serviços automobilísticos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

resultando em possível dano ao erário de R$ 47.782,00 (em valores de 2004) em razão da não localização de 144 pneus comprados pelo Município (páginas 328 a 364 da peça 55); e

3) realização de licitações em desconformidade com a Lei n.° 8.666/93, haja vista a ausência de documentos essenciais à formalização dos procedimentos e a adoção de modalidades licitatórias inadequadas (páginas 291 a 326 da peça 55).

Pelo Despacho n.° 567/05 – GCG (peça 8), o Corregedor-Geral deste Tribunal, preliminarmente ao juízo de admissibilidade da denúncia, determinou a intimação do denunciante para que informasse "as medidas adotadas em razão das irregularidades apuradas, relativamente ao controle interno (processo administrativo disciplinar em relação aos servidores envolvidos) e às medidas judiciais cabíveis (relativamente a eventual prejuízo ao erário apurado)".

Em resposta (peça 13), o senhor NEI RENÉ SCHUCK afirmou que não foram adotadas providências em relação ao Controle Interno, já que os atos "foram praticados por servidores que ocupavam cargos em comissão, não mais fazendo parte da administração municipal"; quanto ao possível dano ao erário, alegou que a Promotoria da Comarca de Teixeira Soares "verbalmente informou que iria efetivar ajuizamento de Ação Civil Pública contra os envolvidos".

Pelo Despacho n.° 582/06 – GCG (peça 16), o Corregedor-Geral, recebendo a denúncia, determinou a citação do senhor ELIAS FRANCISCO LOSS, ex-Prefeito, e dos senhores FERNANDO AUGUSTO PEDROSO, ROSÂNGELA APARECIDA COSTA e MARIA DO CARMO LOSS DE GÓES, membros da comissão permanente de licitação no exercício de 2004.

Em sua manifestação (peça 34), o senhor ELIAS FRANCISCO LOSS alegou, em resumo, que: a) assumiu a Prefeitura em contexto de grande dificuldade administrativa, visto que o Município de Fernandes Pinheiro havia acabado de ser criado; b) a comissão de licitação municipal cometeu "alguns enganos" na realização dos procedimentos, mas as falhas não geraram efetivos prejuízos; c) os servidores da comissão de licitação não tinham "especialidade própria para a realização dos trabalhos", tendo acumulado tais obrigações pela falta de pessoal nos quadros do Município; d) a oscilação do preço dos combustíveis foi verificada em todo o país em 2004, não havendo provas concretas de que houve malversação das despesas; e)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

todos os pneus mencionados na denúncia foram efetivamente entregues; f) não cabia ao Prefeito realizar pessoalmente a compra dos pneus, sendo "humanamente impossível fiscalizar a tudo e principalmente um serviço especializado como é o contábil"; e g) a denúncia não contém elementos concretos que apontem desvios ou condutas ilícitas do ex-gestor, que estaria sendo acusado por razões políticas.

Também se manifestaram os integrantes da comissão permanente de licitação, senhores FERNANDO AUGUSTO PEDROSO, ROSÂNGELA APARECIDA COSTA e MARIA DO CARMO LOSS DE GÓES (peça 36), argumentando que: a) as compras e contratações não eram responsabilidades da comissão de licitação – que tratava apenas dos procedimentos para a busca das melhores propostas –, razão pela qual os denunciados não possuem qualquer informação sobre irregularidades no consumo de combustíveis ou na utilização de pneus; b) eventuais erros que tenham cometido são normais em trabalhos de uma comissão de licitação, não havendo qualquer prova de dolo, má-fé ou de prejuízo ao erário decorrente dos fatos relatados na denúncia; e c) a gestão seguinte continuou contratando praticamente todos os fornecedores que já prestavam serviços para o Município em 2004, o que descartaria qualquer favorecimento por parte dos denunciados.

Nos termos da Instrução n.° 2306/09 – DCM (peça 42), a Diretoria de Contas Municipais opinou pela procedência parcial da denúncia, entendendo haver irregularidades na aquisição de pneus e na realização das licitações listadas na peça inicial; em relação ao consumo de combustíveis, porém, ponderou que não há como atestar a ocorrência de efetivo dano ao erário, já que o denunciante não apresentou documentos que quantificassem o suposto prejuízo.

O Ministério Público de Contas endossou a análise da unidade técnica, acrescentando a necessidade de se aprofundar a investigação sobre o sumiço dos 144 pneus; assim, conforme Parecer n.° 11893/09 – SMPJTC (peça 44), sugeriu a intimação do denunciante, para que juntasse os documentos originais da compra, e "da pessoa ou pessoas que solicitaram a aquisição dos pneus ou assinaram as respectivas requisições, bem como dos que receberam e instalaram tal mercadoria", a fim de que fossem apuradas suas responsabilidades.

Nos termos do Despacho n.° 338/12 – GCG (peça 56), o Corregedor-Geral determinou a intimação do senhor NEI RENÉ SCHUCK, conforme solicitado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

pelo Ministério Público de Contas, e a comunicação do juízo da Comarca de Teixeira Soares, para que informasse "sobre a existência de Ação Civil Pública em face do ex-gestor do Município de Fernandes Pinheiro, Sr. Elias Francisco Loss". Entretanto, nenhum dos ofícios foi respondido (peça 65) – razão pela qual a Diretoria de Contas Municipais, em sua Instrução n.° 1710/15 (peça 68), propôs a condenação do senhor NEI RENÉ SCHUCK ao pagamento da multa prevista no artigo 87, inciso I, alínea "b", da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005[1].

Pelo Despacho n.° 1098/15 – GCG (peça 70), o Corregedor-Geral, observando que o senhor ELIAS FRANCISCO LOSS faleceu em 8/12/2013, enviou os autos à Diretoria Jurídica para que esclarecesse "a existência do eventual processo de Ação Civil Pública – (ACP) nas searas competentes: a) Ministério Público via procedimento preparatório; b) Poder Judiciário via ACP propriamente dita".

Realizadas novas diligências, o Juiz de Direito da Comarca de Teixeira Soares informou inexistir Ação Civil Pública movida contra o ex-gestor naquele juízo (peça 79); no mesmo sentido, o representante do Ministério Público Estadual afirmou não haver "procedimentos preparatórios, inquéritos civis públicos e quaisquer outros procedimentos extrajudiciais envolvendo a pessoa de ELIAS FRANCISCO LOSS" (peça 83).

Redistribuído para mim o processo (peça 88), determinei a expedição de novo ofício à Comarca de Teixeira Soares a fim de que informasse "os dados relativos ao inventariante ou administrador da herança e respectivo espólio" do senhor ELIAS FRANCISCO LOSS, conforme Despacho n.° 603/17 – GASRVF (peça 113). No entanto, não foi apresentada resposta (peças 117, 122 e 127).

Pela Instrução n.° 4612/21 – CGM (peça 130), a Coordenadoria de Gestão Municipal, ratificando as manifestações anteriores da Diretoria de Gestão Municipal, opinou conclusivamente pela procedência parcial da denúncia – quanto

[1] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
I - No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

às supostas irregularidades nas licitações e nas compras de pneus – e condenação do espólio do senhor ELIAS FRANCISCO LOSS à restituição de R$ 47.782,00 (até o limite do valor do patrimônio transferido), correspondentes aos pneus comprados e não localizados.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da unidade técnica, sugerindo, adicionalmente, a expedição de determinação "para que o Município promova todas as medidas necessárias ao pleno atendimento da legislação municipal", conforme Parecer n.° 941/21 – 7PC (peça 133).

Esse, o relatório.

VOTO

Examino, a seguir, os fatos descritos na denúncia.

1) Consumo de combustíveis.

Ainda que não tenha havido o registro do diário de bordo dos veículos da frota municipal durante o exercício de 2004 – em descumprimento à Lei Municipal n.° 149/2002, que instituiu tal instrumento de controle –, tem razão a unidade técnica ao afirmar que o denunciante não apresentou qualquer evidência de efetivo dano ao erário decorrente do fato (página 5 da peça 42):

> Em relação à aquisição e consumo de combustível a sindicância apontou a anormalidade da oscilação de preços, bem como a ausência de procedimentos de controle do consumo.
>
> Ocorre que o relatório de sindicância não procedeu a liquidação de qualquer prejuízo que a Municipalidade possa ter sofrido, tarefa que se à época dos fatos já era difícil, hoje se faz impossível.
>
> Sendo assim, opina-se pela improcedência da representação quanto a este ponto, ante a ausência de provas de prejuízo ao erário.

Impossível, em tal contexto, atestar a ocorrência de consumo irregular de combustíveis.

Sobre o preço dos combustíveis, limitou-se o denunciante a apresentar, com base em notas fiscais emitidas pelo Município, a oscilação dos valores pagos

b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

durante o exercício – não demonstrando a discrepância da variação em relação à do próprio mercado naquele período, ou mesmo a incompatibilidade dos preços com os então praticados na região.

Diante da ausência de elementos concretos de prova, acompanhando as manifestações uniformes, julgo **improcedente** a denúncia neste ponto.

Tendo em vista o longo decurso de tempo desde os fatos (mais de 17 anos) – sendo razoável supor que, no período, o Município tenha adotado medidas para cumprir adequadamente a legislação –, deixo de acolher a proposta ministerial de expedição de determinação.

2) Não localização de pneus.

De acordo com o denunciante, nenhum dos 144 pneus adquiridos pelo Município de Fernandes Pinheiro no último quadrimestre de 2004 foi localizado na inspeção *in loco* realizada em 2005.

Os bens desaparecidos seriam os seguintes:

Tipo de pneu	Pneus novos comprados (un.)	Pneus com recapagem comprados (un.)	Valor unitário dos pneus novos (R$)	Valor unitário dos pneus com recapagem (R$)	Valor total (R$)
1000x20	6	10	798,00	570,00	10.488,00
900x20	12	40	657,00	270,00	18.684,00
1400x24	–	2	–	560,00	1.120,00
18.4x30	–	6	–	860,00	5.160,00
14.9x24	–	6	–	490,00	2.940,00
7.50x18	–	4	–	200,00	800,00
8.5x17.5	–	6	–	205,00	1.230,00
7.50x16	–	8	–	190,00	1.520,00
175/70	24	–	150,00	–	3.600,00
165/70	8	6	145,00	80,00	1.640,00
Aro 14	–	6	–	100,00	600,00
TOTAL:	**50**	**94**			**47.782,00**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

Sobre o relato, assim se pronunciou a Diretoria de Contas Municipais (páginas 4 e 5 da peça 42):

> Pois bem, deste breve relato dos achados, verifica-se a ocorrência de irregularidades formais e materiais, especialmente o desvio de patrimônio público.
>
> Ocorre que a distância temporal em relação aos fatos impede que esta Corte adote procedimentos complementares de investigação, a fim de apurar a materialidade das graves irregularidades encontradas na referida sindicância.
>
> Sendo assim, a presente questão deve ser decidida com base nas regras do ônus da prova, de modo que caberia ao denunciante provar os fatos por ele apontados e ao denunciado a prova de fatos desconstitutivos ou modificativos.
>
> Nesse sentido, verifica-se que o denunciante comprovou todas suas alegações, as quais se encontram devidamente demonstradas e documentadas no relatório de sindicância.
>
> Por outro lado, em suas razões de defesa, os denunciados se limitaram a negar os fatos apontados, mas não apresentaram qualquer prova capaz de desconstituí-los.
>
> Destaca-se pela sua gravidade o fato de 144 pneus adquiridos não terem sido localizados durante a sindicância, sendo que, em relação a este ocorrido, o Sr. Elias Francisco Loss se limitou a afirmar que todas as unidades adquiridas foram efetivamente entregues, sem apresentar qualquer prova nesse sentido.
>
> Desta forma, opina-se pela procedência da denúncia quanto a este ponto, e consequentemente, pela condenação do Sr. Elias Francisco Loss à restituição ao erário do valor de R$ 47.782,00 (quarenta e sete mil, setecentos e oitenta e dois reais), devidamente corrigido até o tempo da condenação.

No entanto, com a devida vênia, divirjo da unidade técnica: a meu ver, o trabalho de sindicância que fundamenta a denúncia não é suficiente, por si, para demonstrar a ocorrência de dano ao erário.

Primeiro porque os elementos de prova que baseiam a denúncia são, basicamente, as afirmações dos próprios integrantes da comissão de sindicância – que, junto aos vereadores do Município, teriam realizado inspeção *in loco* nos veículos da frota municipal e em depósitos. Ainda que se admita a dificuldade de se produzir tais provas, é razoável exigir que a equipe de sindicância apresentasse, ao menos, elementos mais concretos de que os pneus efetivamente foram desviados – além da simples juntada das notas fiscais de compra dos bens –, como registros de controle e testemunhos de outros funcionários.

Segundo porque, a despeito da eventual caracterização das ilicitudes, a comissão de sindicância não delimitou as responsabilidades pelos atos que, a seu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

ver, foram irregulares. Nesse sentido, limitou-se a culpar a "gestão", sem esclarecer quais agentes públicos teriam – ou poderiam ter – lesado o erário.

Cabe destacar que este Tribunal tentou sanar tais inconsistências da denúncia no curso da instrução processual: pelo mencionado Despacho n.° 338/12 – GCG (peça 56), o então Corregedor-Geral determinou a intimação do denunciante para que apresentasse documentos complementares e informasse os funcionários envolvidos na aquisição, no recebimento e na instalação dos pneus supostamente desviados. **Porém, o denunciante – então Prefeito Municipal – não apresentou resposta**.

Considero desarrazoado, nesse contexto, imputar a responsabilidade por eventual irregularidade somente ao senhor ELIAS FRANCISCO LOSS, quando a comissão de sindicância – e o próprio denunciante, quando intimado pelo Tribunal – não se desincumbiu de apurar fatos essenciais ao esclarecimento da denúncia; por exemplo, não é provável que um desvio significativo tenha ocorrido sem a anuência ou a participação de funcionários do almoxarifado ou dos depósitos do Município – no entanto, tais agentes sequer são mencionados (ou ouvidos) durante os trabalhos de investigação.

A insuficiência probatória e a ausência de individualização de condutas, além disso, impedem até mesmo que se descarte que o eventual desvio dos pneus tenha ocorrido no período entre o término da gestão do denunciado (31/12/2004) e a identificação do desaparecimento (primeiro semestre de 2005), o que tornaria injusta a restituição de valores proposta.

O **terceiro** e último motivo pelo qual deixo de acolher a sugestão da unidade técnica é a certificação de que, ao contrário do que sugere o denunciante na peça inicial, não houve ajuizamento de Ação Civil Pública (peça 79) ou mesmo a instauração de procedimentos de investigação pelo Ministério Público do Paraná em face de quaisquer dos denunciados, o que, a meu ver, corrobora o entendimento de que a denúncia não é suficientemente consistente.

Dessa forma, julgo-a **improcedente** também neste ponto.

Por fim, deixo de acolher a proposta de aplicação de multa ao senhor NEI RENÉ SCHUCK, formulada pela Diretoria de Contas Municipais (peça 68), visto que ele, além de gestor público, figura neste processo como denunciante – o que, a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

meu juízo, faz com que a improcedência da denúncia já seja consequência negativa suficiente para sua inação.

3) Licitações em desconformidade com a Lei n.° 8.666/93.

São listados na denúncia diversos procedimentos licitatórios realizados pelo Município em inobservância à Lei n.° 8.666/93. As impropriedades se referem, em maioria, à ausência de documentos exigidos para a adequação procedimental do certame, à desobediência a regras fixadas nos próprios editais e à falta de contratos formais com as licitantes vencedoras.

Dentre as licitações questionadas, destaque-se, estão as relativas a aquisições de combustíveis e pneus – fatos já discutidos nos tópicos anteriores.

Como todos os fatos ocorreram antes da edição da Lei Complementar Estadual n.° 113/2005, o que impede a aplicação de multa por ofensa à norma legal, não havendo demonstração de que as falhas procedimentais acarretaram dano ao erário, acompanho as manifestações uniformes para julgar **procedente** a denúncia neste ponto, sem imputar sanções.

Conclusão.

Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal julgue a denúncia **parcialmente procedente**, considerando a realização de licitações em ofensa à Lei n.° 8.666/93.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **julgar parcialmente procedente a denúncia**, considerando a realização de licitações em ofensa à Lei n.° 8.666/93.

Integraram o *quorum* os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2

de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Virtual n.° 6.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 76IN.Y2L2.T2MD.2Z2Y.2