

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) originalmente instaurada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos públicos repassados dos cofres da União para a Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova (AIBTN), no âmbito do Convênio 006/2001 da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) da referida pasta ministerial (termo de convênio à peça 1, p. 16-27), cujo objeto consistia na montagem e implementação de instrumentos técnico-legais para suporte técnico-administrativo de prefeituras municipais do Estado da Paraíba.

2. Não posso deixar de consignar que esta TCE é uma das diversas tomadas de contas que foram instauradas para apurar danos ao Erário em outros convênios da mesma natureza, em cumprimento ao Acórdão 2.543/2005-TCU-2ª Câmara. Estes ajustes, a exemplo do que ora é trazido a julgamento (Convênio MMA/SRH 006/2001), foram celebrados com organizações não governamentais para o cumprimento do mesmo objeto em favor de municípios de diversos estados da Federação.

3. O convênio em questão, assinado em 1º/6/2001, esteve vigente até 31/12/2001, com execução prevista para se encerrar até 31/10/2001, destinando-se os outros dois meses para prestação de contas. A avença previa o valor total de R\$ 750.000,00, dos quais R\$ 690.000,00 couberam ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e R\$ 60.000,00 disse respeito à contrapartida do conveniente.

4. A prestação de contas foi enviada à SRH/MMA em 13/9/2001 (peça 1, 35-52; peça 2, p. 1-31) e aprovada em 20/3/2002 (peça 2, p. 37). Alguns meses depois, entretanto, o órgão concedente tomou conhecimento do Relatório de Auditoria de Gestão 98959/2002, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC (excerto do referido Relatório juntado à peça 2, p. 40-45), que indicava irregularidades na gestão de convênios celebrados pela SRH, com mesmo objeto, que visavam à elaboração de instrumentos técnico-legais para suporte técnico-administrativo de prefeituras de cinco estados do Nordeste. A auditoria identificou que os mesmos documentos eram reproduzidos para todas as municipalidades, com alteração apenas dos dados relativos a cada convênio. Esses documentos não levavam em consideração as características individuais dos diversos municípios, os quais sequer foram visitados ou mesmo participaram de qualquer discussão sobre o assunto.

5. Para melhor esclarecimento das irregularidades em exame, informe-se que os convênios foram firmados com objetos análogos, a saber: a elaboração, para vinte municípios de cada estado, dos seguintes documentos: a) anteprojeto de lei sobre a política municipal de meio ambiente e recursos hídricos e do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos; b) editais de licitação para a concessão de áreas (urbanas ou de atração turística); c) termos de referência dos estudos socioeconômicos, ambientais e de engenharia para a concessão de áreas (urbanas ou de atração turística); d) termos de referência para a elaboração de planos de adequação ambiental e de gestão de recursos hídricos em municípios; e e) formulários e sistema de armazenamento de dados socioambientais (peça 2, p. 41).

6. A irregularidade, portanto, consiste no fato de que, na prática, foram realmente elaborados apenas cinco tipos de documentos, os quais foram reproduzidos para cem municípios, alterando-se, de um para o outro, somente os dados relativos aos nomes das prefeituras e dos convênios. Ao final, considerando que, sem maiores esforços e sem grande trabalho, aqueles cinco documentos inicialmente produzidos acabaram por gerar quinhentos (5 tipos X 5 estados X 20 municípios) e que cada um desses quinhentos custou, em média, R\$ 7.500,00, verifica-se que aqueles cinco documentos que realmente demandaram trabalho intelectual compatível, a princípio, com o objeto contratado teriam custado cerca de R\$ 750.000,00 cada um, o que foi considerado injustificadamente alto pela SFC (peça 2, p. 41).

7. Diante disso e de diversas outras irregularidades (classificação das despesas como obras e serviços de engenharia e fracionamento de gastos para adequação ao limite previsto para a modalidade convite; direcionamento da licitação para as mesmas empresas; e indícios de conluio entre as empresas, convenientes e servidores do concedente), recomendou-se, no âmbito do Poder Executivo Federal, a reanálise financeira das avenças com vistas à imediata adoção das medidas para a instauração de TCE, bem como remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Federal.

8. O Relatório do Tomador de Contas (peça 4, p. 27-33) concluiu pela responsabilização apenas de Félix Cantalício Barreto Cabral, presidente da AIBTN, por desfalque ou desvio de dinheiro público e prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resultou em dano aos cofres públicos, tendo a Controladoria-Geral da União (CGU), por seu turno (peça 4, p. 40-41), restituído o processo ao MMA, juntamente com outros relativos a avenças semelhantes ao Convênio MMA/SRH 006/2001, considerando o registro contido naquele Relatório no sentido de que o prejuízo apurado nos convênios resultara de conluio entre os servidores e consultores daquele ministério e os convenientes e empresas contratadas.

9. O órgão concedente, contudo, diante da posterior fixação de prazo pelo TCU (Acórdão 2.543/2005- 2ª Câmara) para instauração de Tomadas de Contas Especiais referentes aos convênios que menciona, inclusive aquele de que tratam os presentes autos (Convênio MMA/SRH 006/2001), optou por dar encaminhamento às referidas tomadas de contas sem aguardar o encerramento do processo administrativo disciplinar (PAD) então em andamento, mantendo, portanto, seu posicionamento inicial de responsabilização exclusiva dos convenientes e respectivos dirigentes (peça 9, p. 27-29). Apesar de discordar desse entendimento, a CGU propôs o prosseguimento do presente processo, tendo em vista que a identificação de responsáveis poderia ser revista por este Tribunal (peça 9, p. 38-45).

10. Nesta Corte de Contas, a instrução do feito está sob a responsabilidade técnica da Secretaria do TCU no Estado de Pernambuco (SEC-PE), que, em sua derradeira manifestação de mérito (peças 101 a 103), propõe, em síntese, o julgamento pela irregularidade das presentes contas, com imputação de débito aos seguintes responsáveis, na medida da participação de cada um deles nas irregularidades ensejadoras de dano ao Erário:

a) Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova e seu dirigente, Sr. Félix Cantalício Barreto Cabral;

b) Mestra Ltda., Instituto Terra Social e T.L. Construtora Ltda., contratadas pela conveniente para execução do objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001, assim como seus representantes legais, Srs. Pedro Thadeu Miranda de Argollo Pereira, Eudes Costa de Holanda e Israel Beserra de Farias – este último falecido em 16/6/2014, segundo informações obtidas pela unidade instrutiva (peça 101, p. 49-50, item 267) em consulta às bases de dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) –, mediante desconsideração da personalidade daquelas três pessoas jurídicas; e

c) Deusicléa Barboza de Castro, Oscar Cabral de Melo e Luciano de Petribú Faria, servidores e consultores do MMA envolvidos, de algum modo, na tramitação do Convênio MMA/SRH 006/2001.

11. Propõe, ainda, a unidade instrutiva a aplicação da multa pecuniária do art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992, a quatro pessoas jurídicas mencionadas acima e a seus respectivos representantes legais, a exceção do Sr. Israel Beserra de Farias, tendo em vista seu falecimento em 16/6/2014 e o caráter personalíssimo da pena sugerida. Afastou-se, entretanto, a possibilidade de apenação dos servidores e consultores do MMA, eis que prescrita nestes autos, em relação a eles, a pretensão punitiva do TCU.

12. Esse desfecho processual contou com a plena concordância do Ministério Público de Contas, representado nestes autos pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 111).

13. Feito esse breve resumo, passo a decidir, o que faço, em essência e a exemplo do **Parquet** especializado, com base nas conclusões da SEC-PE, cujas análises abordaram com abrangência e profundidade as questões postas em discussão nesta TCE.

II – Da responsabilidade da Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova (AIBTN), das terceiras contratadas e de seus respectivos representantes legais

14. Tendo em vista a farta documentação trazida aos autos demonstrando a inexecução do objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001 e a atuação irregular da AIBTN, e considerando a revelia dessa conveniente e de seu representante legal, Sr. Félix Cantalício Barreto Cabral, torna-se evidenciada a responsabilidade desses dois envolvidos, sobre os quais, na condição de gestores dos R\$ 690.000,00 que lhes foram confiados pela União, recai diretamente a culpa pela apresentação de documentos inidôneos destinados a comprovar suposta legitimidade dos pagamentos efetuados no âmbito do mencionado convênio, visto que os serviços contratados não foram executados e os produtos apresentados para fins de comprovação da despesa tratavam-se de mera cópias de cinco outros relatórios produzidos com base em estudos supostamente realizados.

15. Dessa forma, acolho, por seus próprios fundamentos, as propostas uníssonas da SEC-PE e do MP/TCU para julgar irregulares as contas da Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova e de Félix Cantalício Barreto Cabral, condenando-os, solidariamente com os demais envolvidos, ao pagamento do dano apurado nos autos.

16. Quanto à atuação das pessoas jurídicas contratadas para executar o objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001, quais sejam, o Instituto Terra Social e as empresas Mestra Ltda. e TL Construtora Ltda., depreende-se da análise promovida pela SEC-PE que essas três interessadas estiveram envolvidas em fraude licitatória, na medida em que participaram, em conluio, de convites resultantes de indevidos fracionamentos a elas intencionalmente direcionados. Além disso, convém repisar que os documentos por elas produzidos foram, na verdade, reproduzidos em série, para, tão somente, aparentar o cumprimento do objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001, tendo-lhes sido integralmente pagos os valores pactuados com a conveniente contratante, a despeito da desproporcional contraprestação de serviços.

17. Tais atos, inclusive, justificam a desconsideração da personalidade das três pessoas jurídicas em comento com vistas à responsabilização de seus representantes legais, cujas alegações de defesa juntadas aos autos merecem, segundo análise da SEC-PE, ser integralmente rejeitadas para que sejam solidariamente condenados em débito.

III – Da responsabilidade dos agentes ligados ao órgão concedente (servidores e consultores terceirizados)

18. Registro, inicialmente, minha concordância à proposta uniformemente formulada pela SEC-PE e corroborada pelo Ministério Público/TCU, no sentido da não responsabilização dos Srs. Paulo Ramiro Perez Toscano, Raymundo Cesar Bandeira de Alencar e Raymundo José Santos Garrido, cabendo ao TCU, no que tange a esses três responsáveis, acolher suas alegações de defesa e excluí-los da presente relação processual.

19. Em relação ao Sr. Raymundo Cesar Bandeira de Alencar, entendo que o fato de ter exclusivamente elaborado, em 2/5/2001, parecer técnico sugerindo a aprovação da solicitação da conveniente para celebração do convênio (peça 1, p. 10-11) não justifica sua responsabilização pelo prejuízo apurado, visto que os desvios só se consumaram na fase de execução da despesa, quando as sociedades contratadas para execução do Convênio MMA/SRH 006/2001, ignorando a individualidade de cada município, lançaram mão de documentos padrões pré-elaborados, nos quais simplesmente alteravam o nome das prefeituras supostamente beneficiárias do objeto conveniado.

20. Esse, inclusive, foi o entendimento da 2ª Câmara desta Corte no julgamento do Acórdão 2.879/2017 (TC 007.498/2008-5), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, oportunidade em que foi

dado provimento a recurso interposto por esse mesmo responsável, Sr. Raymundo Bandeira, naqueles autos, para excluir o débito que lhe havia sido imputado e tornar insubsistente a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. No mesmo sentido foram prolatados, ainda, os Acórdãos 3.990/2010-TCU-1ª Câmara, 478/2019-TCU-Plenário e 694/2019-TCU-Plenário, – o primeiro deles relatado pelo Ministro Valmir Campelo e os outros dois de minha relatoria –, nos quais o referido agente foi eximido de culpa e excluído da relação processual pela mesma conduta que ora se examina.

21. Restaria, por outro lado, a possibilidade de apenação desse responsável com a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, uma vez que não foram observadas determinadas formalidades normativas exigidas para a emissão do referido parecer.

22. Entretanto, analisando o teor da citação do Sr. Raymundo Cesar Bandeira de Alencar (peça 10, p. 21-24), constata-se que não há menção a suposta falha no parecer de aprovação do pleito proposto pela Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova.

23. Assim, prestigiando a economicidade processual e a duração razoável do processo, considero inoportuno refazer a citação após decorridos cerca de dezoito anos dos fatos. Além disso, é necessário notar que essa possibilidade de saneamento dos autos não seria mais viável diante da prescrição da pretensão punitiva. Dessa forma, resta acolher as alegações de defesa de Raymundo Cesar Bandeira de Alencar e afastar sua responsabilidade nestes autos.

24. No que diz respeito ao Sr. Raymundo José Santos Garrido, destaque-se que seu envolvimento na tramitação do Convênio MMA/SRH 006/2001 se restringiu à assinatura da avença, em 1º/6/2001, na qualidade de Secretário de Recursos Hídricos do MMA (peça 1, p. 27).

25. Some-se a isso o fato de o Sr. Raymundo José Santos Garrido, nos termos do MEMO/SRH/GAB 264, de 22/8/2002 (peça 2, p. 39), ter determinado a adoção de providências internas para instauração de tomadas de contas especiais relativamente às irregularidades apuradas, à época, pela Secretaria Federal de Controle. Também, por meio do Ofício 308/GAB/SRH/MMA, de 25/10/2002, solicitou ao então Diretor-Presidente da Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova a devolução dos recursos do Convênio MMA/SRH 006/2001 (peça 3, p. 34).

26. Foi por ações dessa natureza que esse ex-Secretário de Recursos Hídricos do MMA teve sua responsabilidade afastada ao ser proferido o Acórdão 2.354/2007-TCU-2ª Câmara nos autos de outra TCE semelhante a esta, qual seja, o TC 011.488/2002-6. Naquela assentada, foram analisados convênios contemporâneos (e.g. Convênios SRH 36/1999, 29/2000, 33/2000, 41/2000 e 166/2000) ao que ora se examina (Convênio 006/2001).

27. Por oportuno, trago a lume pequeno excerto do Voto que fundamenta aquela deliberação, excerto este que também mostra que a adoção de providências saneadoras, por iniciativa do Sr. Raymundo José Santos Garrido, em relação à análise de convênios no âmbito da SRH/MMA, antecede a provocação feita pela SFC em 29/10/2002:

“De fato, examinando esta peça recursal, verifico que, ao contrário do que foi apresentado, algumas medidas foram adotadas pelo recorrente ainda no exercício de 2001. Vejo, por exemplo, que houve um incremento nas fiscalizações de convênios ainda no segundo semestre de 2001, e não apenas após a comunicação da SFC. Além disso, houve recomendação interna, datada de 14/02/2001, para que houvesse rigor e acuidade na observância dos preceitos da Instrução Normativa n.º 057/2001. Após a ciência das verificações realizadas pela SFC, foram, ainda, adotadas outras medidas pelo então Secretário. Em um intervalo de 4 meses, o dirigente solicitou a exoneração do Sr. Oscar Cabral de Melo; promoveu gestões junto à Organização Pró-Defesa de Estudos do Manguesais - ORDEM para que fossem devolvidos os valores recebidos irregularmente; determinou a instauração de sindicância para apurar as irregularidades apontadas pela SFC; constituiu um grupo de trabalho com a finalidade de examinar os processos de convênios; e, por fim, determinou a instauração de processo de tomada de contas especial, além de encaminhar ao Ministério Público cópia da documentação pertinente às irregularidades apontadas pela SFC.

Em suma, apesar de a maior parte das medidas adotadas ter sido implementada após a comunicação da SFC, há de se considerar que o Sr. Raymundo não se furtou em realizar os procedimentos administrativos que estavam ao seu alcance, assim como dar conhecimento dos fatos às autoridades competentes.”

28. Quanto a Paulo Ramiro Perez Toscano, este responsável, na condição de consultor terceirizado, emitiu em 15/3/2002 o parecer financeiro de resultou na aprovação do Convênio MMA/SRH 006/2001, concluindo, ao final, que, “quanto aos dados e demonstrativos financeiros, à luz do que se encontra acostado ao processo, e diante das exigências estabelecidas pela IN/STN/N.º 01/97-MF, os mesmos evidenciam regularidade quanto à aplicação dos recursos federais transferidos, estando em condições de serem aprovados” (peça 2, p. 36).

29. O mencionado consultor, no entanto, deixou de consignar em seu parecer o injustificado fracionamento de despesa e a classificação indevida do objeto conveniado (elaboração de anteprojetos de lei, termos de referência, editais de licitação, formulários e sistema de armazenamento de dados) como obras e serviços de engenharia, tudo em descompasso com a Lei 8.666, de 21/6/1993, com o claro objetivo de restringir a competitividade do certame mediante o enquadramento de licitações na modalidade de convite, favorecendo, conseqüentemente, determinadas empresas.

30. Por dever de justiça, devo reconhecer que seria desarrazoado exigir do parecerista financeiro que reprovasse a prestação de contas do Convênio MMA/SRH 006/2001 com base nessa única irregularidade, a qual, não sendo, por si só, causa de débito, justificaria apenas o registro de ressalvas no exame das aludidas contas. Em razão disso, mesmo que o Sr. Paulo Toscano houvesse atuado diligentemente em relação ao fato em comento, não se reverteria o inadequado encaminhamento então adotado no sentido da aprovação da prestação de contas final do referido ajuste.

31. Essa falha em seu parecer, portanto, não é suficiente para fundamentar a responsabilização desse agente quanto ao dano apurado nesta TCE.

32. Ainda em respaldo à não imputação de débito ao Sr. Paulo Toscano em decorrência da falha em tela, vale citar, como circunstância atenuante de sua conduta omissiva, a inexistência de provas de que teria ele tomado conhecimento do teor dos pareceres financeiros anteriormente emitidos por João Crisóstomos Diniz dos Reis reprovando quatro das cinco prestações de contas das avenças em comento, entre elas à referente ao Convênio MMA/SRH 006/2001. Tampouco há elementos de convicção que permitam inferir que o Sr. Paulo Toscano teria tomado conhecimento da retirada e destruição desses quatro pareceres pelo então Diretor de Programa e Estruturação, Sr. Oscar Cabral de Melo.

33. Há, na verdade, prova favorável àquele parecerista, consubstanciada no depoimento prestado em processo de sindicância pelo Sr. João Crisóstomos (peça 5, p. 12), que indica o Sr. Oscar de Melo e a Sra. Deusiléa Barboza de Castro, além dele próprio, como únicas pessoas presentes por ocasião dos questionamentos e subsequente destruição dos pareceres contrários à aprovação dos convênios em comento. As únicas referências que o depoente, na ocasião, fez a Paulo Toscano se restringiram a afirmar “que não conversou sobre a retirada dos pareceres com o Sr. Toscano” e “que não sabia que os processos haviam sido encaminhados ao Sr. Paulo Toscano” (peça 5, p. 12).

34. Frise-se que, apesar do baixo valor probatório de depoimentos e testemunhos, a boa reputação do Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis se evidencia, por exemplo, no fato de ter sido o único, no âmbito da Secretaria de Recursos Hídricos do MMA, a se posicionar contrariamente à aprovação das prestações de contas do Convênio MMA/SRH 006/2001 e das demais avenças semelhantes.

35. Como última observação a ser feita em relação ao Sr. Paulo Toscano, permito-me deixar consignado que, diferentemente do que se verificou na execução de outros ajustes semelhantes ao

Convênio MMA/SRH 006/2001 – mais precisamente do Convênio MMA/SRH 005/2001, tratado no TC 016.501/2007-3, em apreciação nesta mesma sessão plenária; e do Convênio MMA/SRH 011/2001, objeto do TC 016.537/2007-6, apreciado em 13/3/2019 –, não foi constatado neste TC 017.162/2007-1 qualquer saque de recursos por parte da conveniente que justificasse a imputação de débito parcial àquele parecerista financeiro, conforme aventado naqueles dois outros processos de TCE.

36. Em face dessas considerações, na linha dos pareceres precedentes, VOTO pelo acolhimento das alegações de defesa de Paulo Ramiro Perez Toscano, Raymundo Cesar Bandeira de Alencar e Raymundo José Santos Garrido, excluindo-os da presente relação processual.

37. Quanto aos demais servidores e consultores terceirizados envolvidos nas irregularidades em tela – Deusicléa Barboza de Castro, Luciano de Petribú Faria e Oscar Cabral de Melo –, não tenho quaisquer ressalvas a fazer em relação ao exame técnico empreendido pela SEC-PE e acolhido pelo Ministério Público de Contas.

38. O Sr. Luciano de Petribú Faria foi o consultor responsável pela emissão, em 14/11/2001, de parecer técnico no qual atesta o atingimento do objeto do convênio e o cumprimento das metas estipuladas no plano de trabalho (peça 2, p. 32-33).

39. A meu ver, este responsável deve ter suas contas julgadas irregulares e ser solidariamente condenado em débito, visto que, independentemente de quantas prestações de contas semelhantes ao Convênio MMA/SRH 006/2001 tenha tecnicamente analisado – e parece que foram diversas –, teria condições de detectar, apenas no bojo daquele ajuste de 2001, as irregularidades cometidas na execução da avença.

40. Em respaldo a essa afirmação, vale lembrar que vinte municípios foram indicados como beneficiários da execução do aludido convênio, quais sejam: Água Branca, Amparo, Desterro, Imaculada, Juru, Livramento, Manaira, Maturéia, Monteiro, Ouro Velho, Prata, Princesa Isabel, Santa Inês, Santana de Mangueira, São José de Princesa, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Tavares, Teixeira e Zabelê (peça 1, p. 43).

41. Some-se a isso o fato de terem sido produzidos, para cada edilidade, cinco tipos de documentos distintos, permitindo-se concluir, portanto, que o Sr. Luciano Faria teve em suas mãos – ou poderia ter tido –, para fins de análise técnica quanto ao cumprimento do objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001, cinco lotes de vinte documentos cada, nos quais a única diferença, a cada lote de vinte minutas, estava na identificação do município beneficiário. Diante de tais evidências, parece-me razoável exigir do parecerista a detecção da fraude havida na execução da avença.

42. Lancei mão, no parágrafo anterior, da expressão “poderia ter tido” haja vista a possibilidade de os produtos do Convênio MMA/SRH 006/2001 não terem sido juntados ao processo administrativo referente à avença, não tendo, por conseguinte, sido examinados pelo Sr. Luciano por ocasião da emissão de seu parecer técnico, o que, entretanto, parece-me pouco provável, considerando a informação expressamente consignada no aludido parecer no sentido de que “Acompanham a prestação de contas os produtos referentes às metas 1 a 5 do Plano de Trabalho.” (peça 2, p. 33), ou seja, exatamente os cinco tipos de documentos pactuados naquela avença.

43. Em todo caso, dispondo ou não dos documentos produzidos na execução do convênio, entendo que o Sr. Luciano Faria não atuou com a devida diligência ao analisar tecnicamente a avença, tendo sido, em qualquer das hipóteses, no mínimo, imprudente ao atestar o atingimento do objeto conveniado e o cumprimento das metas estipuladas no plano de trabalho.

44. Digno de transcrição o seguinte trecho extraído do Relatório da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar 02000.003132/2002-99, em que se evidencia a atuação irregular de Luciano de Petribú Faria e de outros agentes na análise de avenças semelhantes ao Convênio MMA/SRH 006/2001:

“Poderia ter sido evitado o prejuízo à Administração Pública, caso fossem abraçados os Pareceres Financeiros de JOÃO CRISÓSTOMOS DINIZ DOS REIS, quando apreciou os convênios, chamando a atenção para as ilegalidades e indicando as medidas a serem adotadas, como se enxerga nas cópias incluídas às fls. 80/83, 90/92, 101/103, 111/113 e 119/121. Todavia, resolveram os servidores DEUSICLÉA BARBOZA DE CASTRO e OSCAR CABRAL DE MELO, com participação do servidor RUI MELO DE CARVALHO, retirarem dos autos os pareceres do Sr. JOÃO CRISÓSTOMOS DINIZ DOS REIS, conforme esclarecem os trechos abaixo:

Que foi chamado pelo Sr. OSCAR CABRAL, à sala dele, com a presença do Sr. RUI CARVALHO, para substituir a folha do parecer e incluir a seguinte frase: ‘Os produtos encontram-se arquivados nesta DPE/SRH’. Que essa frase, segundo o Declarante, nada acrescentava ao parecer, que nas folhas substituídas, a pedido de Oscar Cabral, constavam despachos distribuindo os processos para o Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis, que não sabe precisar quantos nem quais teriam sido esses processos.’ (trecho do depoimento de LUCIANO DE PETRIBÚ FARIA, fls. 131, no processo nº 02000.001508/2001-21)

(...)

Salientamos que o Sr. LUCIANO DE PETRIBÚ FARIA, no exercício da apreciação técnica dos Convênios, poderia ter impedido a sua aprovação, não o fazendo, segundo consignado em seu depoimento, fls. 131, trecho infra, por temer perder o se emprego.

Que não sugeriu expressamente a desaprovação da prestação de contas dos convênios sob sindicância porque (nesses casos, especificamente, temia perder o emprego, se expressamente desaprovasse a prestação de contas); (trecho do depoimento de LUCIANO DE PETRIBÚ FARIA, fls. 131, no processo nº 02000.001508/2001-21).

(...)” (peça 6, p. 26-27)

45. Depreende-se desse excerto do PAD 02000.003132/2002-99 que o consultor Luciano consentiu com a retirada de pareceres financeiros dos autos de processos de prestação de contas, tendo, inclusive, substituído folhas de seus pareceres técnicos em que figurava menção ao encaminhamento dos aludidos processos para manifestação do Sr. João Crisóstomo, responsável pela emissão dos ditos pareceres financeiros que, por serem contrários à aprovação das avenças, foram destruídos pelo Sr. Oscar Cabral de Melo.

46. Este responsável (Sr. Oscar), por sua vez, merece ser responsabilizado nesta TCE pelo fato de ter aprovado em 20/3/2002, na qualidade Diretor de Programa e Estruturação da Secretaria de Recursos Hídricos, a prestação de contas do Convênio MMA/SRH 006/2001 (peça 2, p. 37), mesmo tendo inequívoco conhecimento de todo o imbróglgio havido por ocasião da emissão dos pareceres finais de análise da referida prestação de contas, o qual pode ser assim resumido: (i) o Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis emitiu parecer financeiro com proposta de não aprovação da referida prestação de contas; (ii) por provocação do Sr. Oscar, que tinha ciência do posicionamento do parecerista João Crisóstomos, o processo foi redistribuído a outro consultor, Sr. Paulo Toscano, que emitiu parecer com posicionamento diametralmente oposto ao do consultor financeiro anterior, ou seja, propondo a aprovação da prestação de contas sem qualquer ressalva; (iii) o Sr. Oscar, ao final, acompanhando esse derradeiro parecer, aprovou a prestação de contas, não tendo sido feito um só registro sobre o primeiro parecer financeiro, que sequer permaneceu nos autos do processo administrativo.

47. Com vistas a evidenciar o pleno conhecimento, por parte do Sr. Oscar Cabral de Melo, desse trâmite processual – que tenho por, no mínimo, incomum –, permito-me colacionar abaixo, por oportuno, trechos de alguns depoimentos prestados em processo de sindicância em razão das irregularidades detectadas pela SFC no Convênio MMA/SRH 006/2001 e em outros similares:

“Declarações constantes de depoimento prestado pela Sra. Deusicléa Barboza de Castro:

“(...) que foi o Dr. Oscar Cabral de Melo quem pediu que os processos fossem analisados por Paulo Toscano, já que este havia analisado um e os demais seriam semelhantes; que, antes do relatório da Secretaria Federal de Controle, João Crisóstomos Diniz, analista financeiro, já havia constatado os problemas relativos aos procedimentos licitatórios apontados no relatório da SFC; que, à época, foi

dada ciência ao Diretor, Oscar Cabral de Melo, mas este concluiu não ser problema apto a desaprová-la prestação de contas, uma vez que o objeto havia sido cumprido, que não havia dolo e que a análise do Sr. João Crisóstomos Diniz foi feita com olhos de auditor; que a Declarante anuiu com esse entendimento.” (peça 5, p. 11)

Declarações constantes de depoimento prestado pelo Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis:

“(…) que emitiu pareceres em quatro dos cinco processos sob sindicância, reprovando as contas apresentadas e pedindo justificativa sobre o fracionamento de despesas; que os pareceres foram anexados aos processos e encaminhados à Gerência [exercida, à época, por Deusiléa Barboza de Castro], que por sua vez deu o De Acordo e encaminhou os processos para o Diretor de Estruturação, Oscar Cabral de Melo; o Declarante informa que foi chamado à presença do referido Diretor juntamente com a Sra. Deusiléa, quando foi solicitado pelo Sr. Diretor, Oscar Cabral de Melo, para refazer o seu parecer, não aceitando; que o Diretor alegou que havia outro processo na mesma situação que foi analisado por outro técnico e que foi aprovado; que o Dr. Oscar Cabral de Melo retirou, na frente do declarante e a Sra. Deusiléa, as folhas da distribuição do processo e do Parecer e, em alguns casos, do próprio relatório técnico e que foi aprovado; que a Sra. Deusiléa discordou do procedimento que estava sendo adotado pelo Diretor, já que era responsável pela área; que não conversou sobre a retirada dos pareceres com o Sr. Toscano; que não sabia que os processos haviam sido encaminhados ao Sr. Paulo Toscano; que não recebe pressão para aprovar prestação de contas, a não ser nos processos em que o Diretor de Estruturação, Oscar Cabral de Melo, pediu ao Declarante para que trocasse os pareceres desaprovando as prestações de contas.” (peça 5, p. 12)

Declarações feitas pelo Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis em acareação feita entre ele e o Sr. Oscar Cabral de Melo:

“(…) pelo segundo declarante foi dito que todos os processos sob sindicância, à exceção do processo da ORDEM [Convênio MMA/SRH 132/2000], lhe foram encaminhados, para análise e parecer; na mesma época foram encaminhados outros quatro; que esses nove processos eram problemáticos; que por essa razão sugeriu à Sra. Deusiléa discuti-los com o Sr. Oscar Cabral de Melo; que chegou a discutir o assunto com os Senhores Itazil, Rui e Deusiléa e que Rui disse que a análise dos processos estava errada e que a documentação da prestação de contas estava correta; que nesse período o Sr. Oscar Cabral de Melo estava viajando; que entre 26 e 05 de março, reuniu-se com os Senhores Oscar, Rui e Deusiléa para, novamente, discutir os referidos processos, onde foram apresentados pela Sra. Deusiléa os pareceres de sua lavra, onde foram discutidas as irregularidades apresentadas no parecer; que nessa reunião o Sr. Oscar discordou dos pareceres; que a Sra. Deusiléa não concordou com o procedimento do Sr. Oscar; que nessa reunião o Sr. Rui Carvalho não se manifestou sobre o que estava sendo discutido; que o Sr. Luciano de Petribú foi chamado, não sabe precisar se pelo Sr. Oscar ou Sr. Rui, na presença da Sra. Deusiléa, para substituir a página do seu parecer onde constava despacho de distribuição processual.” (peça 5, p. 13)

Declarações constantes de depoimento prestado pelo Sr. Luciano de Petribú:

“Que foi chamado pelo Sr. Oscar Cabral à sala dele, com a presença do Sr. Rui Carvalho, para substituir as folhas do parecer e incluir a seguinte frase: ‘Os produtos encontram-se arquivados nesta DPE/SRH’; que essa frase, segundo o Declarante, nada acrescentava ao parecer; que nas folhas substituídas, a pedido do Sr. Oscar Cabral, constavam despachos distribuindo os processos para o Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis; que não sabe precisar quantos nem quais teriam sido esses processos; que não comentou a substituição das folhas com o Sr. João Crisóstomos; (...)” (peça 5, p. 13)

Declarações feitas pela Sra. Deusiléa Barboza de Castro e pelo Sr. Oscar Cabral de Melo em acareação feita entre esses dois responsáveis:

“Pelo primeiro acareado [Sra. Deusiléa] foi dito: que os processos foram inicialmente distribuídos para análise do Sr. João Crisóstomos; que o Sr. João colocou os processos sobre a mesa redonda da sala dela (Deusiléa) e pediu para discutir sobre eles diante das irregularidades

que detectou; (...) que até o retorno do Sr. Oscar das férias não discutiu sobre os processos com mais ninguém; que após o retorno do Sr. Oscar, levou ao conhecimento os pareceres do Sr. João para que fosse discutido o assunto, estando presentes o Sr. João, o Dr. Rui Carvalho, a Declarante e o Sr. Oscar Cabral; que o Dr. Oscar pediu que fossem revistos os processos para confirmar a situação dos mesmos; que deixou o Dr. Rui e o Sr. João discutindo sobre os processos; numa segunda reunião, estando presentes os Senhores Oscar Cabral, João Crisóstomos, o Dr. Rui Carvalho e a Declarante, o Sr. João disse que mantinha sua posição refletida nos seus pareceres; que nessa reunião o Dr. Rui Carvalho confirmou o parecer técnico, dizendo que os objetos dos convênios haviam sido cumpridos e que a análise do Sr. João Crisóstomos era muito crítica e que estava tudo ok; que nessa reunião, o Sr. Oscar pediu para que os processos fossem redistribuídos para a análise do Sr. Paulo Toscano, que já havia analisado um, nada constatando; (...) que o Sr. Oscar triturou os pareceres do Sr. João na sua máquina de triturar papéis. **Pelo segundo acareado [Sr. Oscar] foi dito:** que não interferiu na distribuição do primeiro processo analisado pelo Sr. Paulo Toscano; que não houve reunião, e que já estava com o Sr. Rui em sua sala, quando a Sra. Deusiléa entrou para despachar normalmente com ele (Declarante); que Deusiléa lhe disse que João tinha dado ‘pau’ nos processos sob sindicância; que a pedido do Declarante, a Sra. Deusiléa chamou o Sr. João para discutir sobre os processos, como era de praxe; que, com a chegada do Sr. João, ficou certo que o Sr. Rui Carvalho tinha uma posição claramente favorável e que o Sr. João tinha uma posição claramente contrária; que saíram da sala do Declarante os Senhores Rui, Deusiléa e João, e foram para a sala do Sr. Rui para que discutissem sobre o assunto e levassem uma solução ao Dr. Oscar; que a Sra. Deusiléa não permaneceu na sala do Dr. Rui; que passados alguns dias da reunião entre Rui e João, em novo despacho com a Sra. Deusiléa, estando presentes Rui e João, ficou ciente que as posições destes permaneciam inalteradas e, considerando que relacionamento pessoal e profissional entre os Senhores João e Paulo Toscano nunca foi nem um pouco amistoso, procurou verificar a posição do Sr. Paulo Toscano, uma vez que este já havia se manifestado em outro processo com o mesmo objeto, antes do Sr. João; que Rui lembrou que Paulo Toscano já havia analisado um processo com o mesmo objeto dos processos sob sindicância; que João disse que não voltava atrás em sua análise; que diante do impasse entre as áreas técnica e financeira, e tendo em vista que Paulo Toscano já havia analisado um processo com idêntico objeto, o Declarante sugeriu o encaminhamento dos processos para análise do Sr. Paulo Toscano; que não sugeriu a substituição da folha do parecer de Luciano de Petribú onde constava o despacho de distribuição processual para João Crisóstomos; que não leu os pareceres do Sr. João e que não se lembra de ter triturado tais pareceres.” (peça 5, p. 15-16)

48. À luz dessas declarações, conclui-se que o Sr. Oscar Cabral de Melo, ao aprovar a prestação de contas do Convênio MMA/SRH 006/2001, agiu, no mínimo, com negligência, pois, como estava ciente do posicionamento do Sr. João Crisóstomos Diniz dos Reis, contrário à aprovação da prestação de contas daquela avença, deveria, ao menos, analisar o caso com maior rigor, o que lhe permitiria detectar, além do fracionamento de despesas já apontado no parecer financeiro ignorado e não juntado ao processo, a fraude na execução da avença, consubstanciada na elaboração de minutas de documentos mediante mera reprodução de documentação já produzida, tendo como único trabalho a modificação do nome das prefeituras municipais beneficiárias.

49. Por fim, ressalto que a responsabilidade da Sra. Deusiléa Barboza de Castro pelo prejuízo apurado nesta TCE está assentada, essencialmente, em condutas indevidas por ela expressamente admitidas em processo de sindicância (peça 5, p. 15), quais sejam, a despeito de ter tido pleno conhecimento dos pareceres financeiros emitidos por João Crisóstomos Diniz dos Reis, nos quais constavam propostas de não aprovação das respectivas prestações de contas e de ter presenciado a subsequente destruição desses documentos pelo Sr. Oscar Cabral de Melo, esta então Gerente de Projeto deixou de dar ciência do ocorrido ao titular da Secretaria de Recursos Hídricos à época, Sr. Raymundo José Santos Garrido, e, mesmo discordando do posicionamento do Sr. Oscar de Melo, optou, com relação ao Convênio MMA/SRH 006/2001, por remeter o processo de prestação de contas para outro consultor, Sr. Paulo Ramiro Perez Toscano (peça 2, p. 34), para emissão de novo parecer financeiro, vindo, ela mesma, a assinar esse segundo parecer, manifestando-se “de acordo” com a nova

proposta – diametralmente oposta à anterior – de aprovação da prestação de contas (peça 2, p. 36) e encaminhando o processo, em seguida, para o Sr. Oscar de Melo com recomendação no mesmo sentido.

50. Nesse cenário, conclui-se que a Sra. Deusiléa Barboza de Castro e os Srs. Luciano de Petribú Faria e Oscar Cabral de Melo deram causa ao dano apurado nesta TCE, devendo ter suas contas julgadas irregulares e ser condenados em débito solidariamente com os demais envolvidos.

IV – Considerações sobre a quantificação do débito e a possibilidade de apenação

51. Quanto ao valor do dano a ser solidariamente imputado aos responsáveis cujas contas serão julgadas irregulares, concordo integralmente com o raciocínio desenvolvido pela SEC-PE, nos parágrafos 280 a 284 da instrução constante da peça 101, no sentido de que as empresas contratadas pela AIBTN (conveniente) devem ser responsabilizadas, não pelo montante original de R\$ 690.000,00 repassado pelo MMA à Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova, mas apenas pela quantia que cada uma delas teria recebido para execução do objeto do Convênio MMA/SRH 006/2001, o que corresponde ao valor da documentação fiscal por elas individualmente emitida.

52. No que diz respeito à aplicação de multa pecuniária, a SEC-PE destacou a prescrição da pretensão punitiva do TCU em face da Sra. Deusiléa Barboza de Castro e dos Srs. Luciano de Petribú Faria e Oscar Cabral de Melo, o que não teria ocorrido em relação aos responsáveis cuja citação havia sido autorizada em 23/3/2009 (peça 10, p. 19), quais sejam, a entidade conveniente, as três empresas por ela contratadas e os respectivos representantes legais.

53. Assiste razão à unidade instrutiva. Sua análise, aliás, lançada nos itens 30 a 35 de sua derradeira instrução de mérito (peça 101, p. 7-8), dispensa comentários adicionais. Cabe, apenas, reconhecer que, atualmente, o instituto da prescrição também favorece aqueles responsáveis cujas citações foram autorizadas em 23/3/2009, pois desde então, quando o prazo prescricional em comento foi interrompido, passaram-se mais de dez anos.

54. Não há, portanto, como apenar qualquer dos envolvidos, seja com multa pecuniária (art. 57 ou 58 da Lei 8.443/1992), seja com a declaração de inidoneidade das empresas contratadas no bojo do Convênio MMA/SRH 006/2001 (art. 46 da aludida Lei Orgânica), seja com a inabilitação dos agentes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 daquele mesmo diploma).

V – Considerações finais

55. Registro ter sopesado, na elaboração deste Voto, a fundamentação lançada em deliberações já proferidas por esta Casa em TCEs referentes a convênios semelhantes ao que se examina neste TC 017.162/2007-1, em especial os fundamentos dos Acórdãos 2.345/2007-TCU-2ª Câmara (TC 011.488/2002-6), 1.723/2016-TCU-Plenário (TC 013.501/2008-8), 2.879/2017-TCU-2ª Câmara (TC 007.498/2008-5), 489/2018-TCU-Plenário (TC 016.524/2007-8), 936/2019-TCU-2ª Câmara (TC 017.166/2007-0), 478/2019-TCU-Plenário (TC 016.537/2007-6) e 694/2019-TCU-Plenário (TC 016.531/2007-2), cabendo esclarecer, desde já, que eventuais diferenças no encaminhamento proposto nos presentes autos relativamente a um ou outro responsável decorre ora da distinção entre o acervo fático probatório juntado a cada um dos mencionados processos, ora da evolução de entendimento deste relator acerca da matéria.

56. Informe-se, por derradeiro, que o Recurso Especial 1556037/CE, referente à ação 2005.81.00.002732-1, aguarda julgamento no Superior Tribunal de Justiça, mostrando-se pertinente encaminhar a esse órgão do Poder Judiciário cópia da presente deliberação, a exemplo do que foi feito quando da apreciação de parte das TCEs mencionadas no parágrafo anterior, mais precisamente do TC 016.524/2007-8 (Acórdão 489/2018-TCU-Plenário) e do TC 016.537/2007-6 (Acórdão 478/2019-TCU-Plenário).

57. Nada mais havendo a ponderar, encerro meu pronunciamento, mas não sem antes deixar consignado que, em relação às demais questões ventiladas nos autos, adoto como razões de decidir a análise feita pela SEC-PE à peça 101 dos autos, assim como os fundamentos adicionais apresentados pelo Ministério Público de Contas.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de agosto de 2019.

AROLDO CEDRAZ
Relator