

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor de Josimar Moura Aguiar, ex-prefeito de Trairi/CE, em razão da impugnação de despesas do Convênio 1.838/2009 (Siafi/Siconv 728713), que tinha por objeto o apoio à “elaboração de estudos e projetos de saneamento para o litoral”, no município de Trairi/CE.

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 625.000,00, sendo R\$ 600.000,00 à conta do órgão concedente e R\$ 25.000,00 referentes à contrapartida da entidade conveniente. A União liberou apenas a primeira parcela dos recursos, no valor de R\$ 158.311,16, a qual foi creditada na conta específica do convênio em 06/01/2011 (peça 41, p. 2).

3. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação de despesas, devido a irregularidades na execução física e financeira, conforme consignado nas notas técnicas 13/2016 e 695/2016 e no relatório de TCE 70/2017.

4. No âmbito do TCU, além do ex-prefeito, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) promoveu a citação solidária da empresa Acquatool Consultoria S/S Ltda., que fora contratada para execução do objeto do convênio.

5. Josimar Moura Aguiar, embora regularmente citado, deixou transcorrer o prazo regimental sem que fossem apresentadas alegações de defesa ou efetuado o recolhimento do débito. Dessa forma, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. Em sua análise de mérito, a unidade instrutora concluiu pelo acolhimento parcial das alegações de defesa da contratada e propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, com a imputação solidária do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu ao encaminhamento formulado pela SecexTCE.

7. Divirjo do encaminhamento proposto pela unidade instrutora e pelo MPTCU, pelos motivos que se seguem.

II

8. No que toca à empresa contratada para execução dos estudos e projetos objeto do convênio, entendo que não cabe sua responsabilização pelo suposto débito.

9. Em primeiro lugar, não há dúvida de que os serviços contratados pelo município foram prestados parcialmente, ainda que possam existir objeções quanto ao atingimento dos objetivos que foram assumidos na celebração do convênio.

10. Os expedientes encaminhados pelo município em 29/12/2011 (peça 22, p. 1-3) e 17/1/2012 (peça 22, p. 4-5) registram a situação da elaboração dos estudos e projetos e, segundo os aludidos expedientes, a documentação teria ainda sido encaminhada anexa.

11. Os documentos foram novamente encaminhados por ocasião da prestação de contas (peças 33 a 44), tendo sido reprovados pelo Ministério (peças 55 e 57).

12. Outros documentos, como a avença, a ordem de serviço de execução e alguns documentos da licitação foram encaminhados anexos à defesa da empresa Acquatool Consultoria S/S Ltda. (peças 85, 86, 88, 92 e 93).

13. Uma vez que a relação entre a empresa e o município era contratual, e não convenial, estando comprovada a elaboração dos estudos e a sua entrega ao município, a regularidade dos

pagamentos feitos à empresa deve ser aferida com base no objeto avençado entre ela e o município, não no projeto do convênio de cuja celebração ela não participou.

14. Verificada a existência dos estudos e caracterizada a relação contratual entre a empresa e o município, o segundo aspecto a ser observado é se existem elementos indicativos do cumprimento do objeto avençado no contrato.

15. Consta da prestação de contas anotação de responsabilidade técnica relativa à elaboração dos estudos e projeto para o município (peça 42, p. 7), nota fiscal e recibo relativos ao primeiro boletim de medição (peça 42, p. 3), comprovantes de pagamentos de tributos e contribuições (peça 42, p. 1, 2, 5 e 6) e cópia do 1º boletim de medição ao contrato (peça 44).

16. No 1º boletim de medição ao contrato (peça 44), observa-se que os valores pagos à empresa foram relativos aos estudos de reconhecimento e viabilidade sócio econômica do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário da localidade de Mundaú e de estudos topográficos na aludida localidade.

17. O Parecer Técnico 013/2016/CGAS/DIETU/SNETur/MTur (peça 55), que versou acerca da análise dos documentos encaminhados pelo município, menciona explicitamente os estudos de reconhecimento e levantamentos topográficos.

18. Como visto, embora os estudos de reconhecimentos e os levantamentos topográficos não constem dos autos, tudo indica que eles foram elaborados e encaminhados à prefeitura e, posteriormente, ao Ministério à título de prestação de contas, como descritos no 1º boletim de medição e na nota fiscal. Portanto, a prova constante dos autos é no sentido de cumprimento parcial do objeto pactuado entre o município e a empresa contratada.

19. Por fim, o terceiro aspecto diz respeito à adequação dos estudos entregues ao objeto do convênio.

20. O Ministério comparou os aludidos estudos ao termo de referência que foi inserido no Siconv e aprovado pelo MTur, concluindo pela sua inadequação e impossibilidade de aproveitamento.

21. No entanto, existem equívocos no exame empreendido pelo Ministério, o que prejudica sua utilização com a finalidade de imputar débito integral à empresa contratada, notadamente quando ela reconhecidamente elaborou os estudos (parcialmente) e inexistam elementos de que ela tenha dado causa à paralisação do convênio ou do contrato. Vejamos.

22. Sobre a ausência de documentação referente ao procedimento licitatório, ao contrato celebrado e ao efetivo pagamento à empresa contratada, as informações encaminhadas nas alegações de defesa da empresa suprem essas lacunas, conforme anotado na instrução da SecexTCE. A ausência do número do convênio na nota fiscal, além de ser falha eventualmente relevada por esta Corte de Contas, em princípio não pode ser atribuída à empresa.

23. No que toca aos serviços topográficos apresentados, a suposta ausência de responsáveis técnicos e de elementos como escalas e identificações de carimbos nos mapas também restou afastada pela defesa da empresa. Conforme registrado na instrução da SecexTCE, foram apresentadas cópias das anotações de responsabilidade técnica de outros profissionais que compunham a equipe técnica e dos aludidos carimbos das cartas topográficas. Assim, acompanho as conclusões da unidade instrutora no sentido de acolher as alegações de defesa sobre esses pontos.

24. Acerca das alegações concernentes a “inconsistências técnicas nas curvas de nível das cartas apresentadas entre outros problemas”, a unidade instrutora entende não ser possível acolher, visto não constar dos autos os anexos produzidos em software Autocad Civil 3D (arquivos “dwg”) mencionados na defesa da empresa.

25. Dissinto dessa conclusão da unidade instrutora. Sobre esse ponto, o exame promovido pelo Ministério do Turismo é genérico indicando “inconsistências nas curvas de nível e outros problemas”, sem elencar especificamente o que seriam essas inconsistências ou mesmo identificar as áreas das localidades em que foram identificados problemas. Em outras palavras, a pasta ministerial não se desincumbiu de evidenciar as irregularidades nas curvas de nível a fim de permitir, minimamente, a compreensão dessas inconsistências, assim como possibilitar a defesa dos responsáveis inquinados.
26. Situação semelhante diz respeito à análise dos estudos de reconhecimento. Em relação à utilização de dados obtidos de fontes secundárias, é natural que informações obtidas junto ao IBGE e a outras fontes de domínio público compoñham estudos a fase de elaboração de diagnóstico. Aliás, não existia qualquer vedação a isso no termo de referência constante do Siconv.
27. Além disso, itens que, na visão do Ministério supostamente não teriam sido apresentados nos estudos o foram (por exemplo clima). Já no item “vegetação” o parecer classifica como inexistentes aspectos que não estavam previstos no termo de referência (descrição de espécies protegidas e áreas de preservação permanente, por exemplo).
28. Por fim, ao que tudo indica, as etapas em que foi subdividido o objeto contratado pelo município diferem daquelas especificadas no detalhamento do plano de trabalho.
29. O plano de trabalho foi subdividido em três etapas para cada uma das localidades: estudo de viabilidade sócio econômica, projeto básico de saneamento e projeto executivo. Já o contrato firmado com o município, conforme se depreende do 1º boletim de medição, foi subdividido em cinco etapas para cada um dos tipos de sistemas (abastecimento de água e esgotamento sanitário) de cada uma das localidades: estudo de reconhecimento e viabilidade sócio econômica; estudos topográficos; estudos geotécnicos; projeto básico; projeto executivo.
30. Ou seja, enquanto no termo de referência os estudos topográficos e geotécnicos faziam parte dos estudos de reconhecimento, no contrato celebrado com o município eles constituíam etapa específica.
31. Segundo o 1º boletim de medição, os valores pagos corresponderam aos estudos de reconhecimento e viabilidade sócio econômica dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário da localidade Mundaú, bem como os estudos topográficos do sistema de esgotamento da aludida localidade.
32. Ocorre que o ministério, ao analisar os serviços realizados, tomou por base as etapas previstas no termo de referência, o que fez com que fosse exigido o cumprimento de etapas não abrangidas no 1º boletim de medição e na respectiva nota fiscal, a exemplo da realização de sondagens previstas nos estudos geotécnicos.
33. Ora, tendo restado pendentes de entrega (e supostamente do respectivo pagamento) a apresentação de outros estudos, em face da suspensão do convênio, não se poderia exigir que os estudos encaminhados para fins de prestação de contas de um ajuste encerrado precocemente estivessem completos.
34. Nesse contexto, os serviços prestados pela empresa aparentemente são compatíveis com os pagamentos por ela recebidos, uma vez que guardam relação com os serviços especificados no 1º boletim de medição do contrato firmado com a prefeitura.
35. Assim, considerando que a regularidade do recebimento de recursos pela empresa deve ser vista da perspectiva do cumprimento do objeto do contrato que ela firmou com o município e tendo em vista que ela não deu causa à paralisação do ajuste, resta afastada sua responsabilidade pelas irregularidades apuradas nos autos.
36. Diante desse contexto, acolho as alegações de defesa apresentadas pela empresa Acquatoool Consultoria S/S Ltda. e a excludo da relação processual.

III

37. Passo agora ao exame das circunstâncias concernentes à responsabilização do ex-prefeito.
38. No relatório que antecede este voto, consta o histórico dos fatos narrados neste processo. De sua leitura, depreende-se que o acontecimento que motivou o encerramento do convênio antes da sua conclusão foi a substituição da localidade de Flecheiras por Guajirú do escopo de elaboração de estudos e projetos de saneamento. Essa substituição teria ocorrido sem prévia autorização do Ministério.
39. Tendo ciência do ocorrido em expediente datado de 29/12/2011 (peça 22, p. 1-3), o Ministério, em 19/1/2012, prorrogou por seis meses a vigência do convênio, que passou a vigor até 25/7/2012 (peça 2, p. 11-15). Somente em 26/4/2012, faltando cerca de três meses para o encerramento da vigência do ajuste, o órgão solicitou justificativas circunstanciadas (peças 23 e 24), as quais deveriam ser incluídas no Siconv juntamente com a atualização dos demais documentos (plano de trabalho, reprogramação, termo de referência, orçamento).
40. Em 11/7/2012, o município requereu prorrogação do prazo do convênio, informando que estava tentando resolver a situação (peça 2, p. 7, e peça 25). O pedido foi indeferido, pois, segundo o Parecer Técnico 159/2012/CGPR-I/DPRDT/SNPDT/MTur (peça 2, p. 5-10), teria sido protocolado sem observar a antecedência mínima de 30 dias do término da vigência do convênio e desprovido de razões concretas que justificariam a extensão da vigência. A partir deste momento, a pasta do Turismo passou a exigir a prestação de contas dos recursos transferidos.
41. Anoto que o Ministério tinha prorrogado, de ofício, a vigência do convênio em três outras oportunidades, conforme informação constante do Parecer Técnico 021/2012/CGPR-II/DPRDT/SNPDT/Mtur (peça 2, p. 11-15). Depreende-se ainda do Parecer que o município encaminhava os expedientes diretamente ao Ministério e promovia a inclusão de pleitos, justificativas e documentos no Siconv apenas quando instado pelo MTur.
42. Ainda que o ex-prefeito tenha contribuído para encerramento do convênio, seja pela substituição das localidades sem prévia autorização, ou ainda pelo pedido intempestivo de prorrogação de prazo da vigência do instrumento, entendo que tais falhas poderiam ter sido superadas e que a atuação do Ministério foi decisiva para o insucesso do ajuste.
43. Embora não tenha constado do expediente que solicitou prorrogação de prazo negada pelo Ministério, as justificativas para a substituição da localidade já tinham sido apresentadas no expediente de 29/12/2011 (peça 22, p. 1-3). Transcrevo:
- “Quando o convênio foi firmado, o Município pretendia elaborar os projetos para as localidades de Mundaú e Flecheiras. A empresa de consultoria que está desenvolvendo os projetos chegou inclusive a fazer todo o levantamento de campo da localidade de Flecheiras para a elaboração do projeto tanto de água como de esgotos.
- Ocorre que, após o término do levantamento de campo da localidade de Flecheiras, por parte da consultora, o Município tomou conhecimento que a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE estava finalizando um projeto de água e esgoto para a localidade e pretendia licitar a obra objeto desse projeto (da CAGECE), fato este que realmente aconteceu e a obra objeto do projeto da CAGECE para a localidade de Flecheiras encontra-se atualmente licitada e prestes a ter seu início efetivado.”
44. Percebe-se que os aludidos estudos e projetos já tinham sido contratados e estavam em elaboração, o que deveria ter sido levado em consideração no deslinde da questão. É evidente que não remanescia interesse público em elaborar estudos para a localidade de Flecheiras, uma vez que outra entidade pública já estaria elaborando os projetos dessa localidade. Além da óbvia sobreposição de recursos, era elevado o risco de que, cessado o envio de recursos da União destinados a um objeto em consecução, os estudos fossem paralisados.

45. Nesse contexto, o escopo do convênio deveria ser alterado, seja mediante a redução do objeto, com a exclusão da localidade de Flecheiras, seja pela substituição por outra localidade, como aventado pelo município.

46. No entanto, a mora na análise da situação pelo concedente associada à inércia do município em promover os ajustes no Siconv e solicitar a prorrogação de prazo tempestivamente resultou no encerramento prematuro do ajuste, com os estudos e projetos já em execução por terceiro.

47. Diante das circunstâncias do caso concreto, em que a atuação do Ministério concorreu para o insucesso do ajuste e considerando que os estudos foram produzidos pela empresa contratada e recebidos pelo município, ainda que parcialmente, entendo não ser o caso de imputar débito ao ex-prefeito.

48. De fato, restou evidenciado que ex-prefeito deixou de observar normas que disciplinavam a transferência voluntária de recursos da União, notadamente ao modificar o objeto do convênio sem a prévia autorização do órgão concedente, assim como descumprir formalidades concernentes à formalização das alterações no Siconv e à observância dos prazos prescritos no termo do convênio.

49. Por outro lado, penso que, se ao invés de se apegar a determinadas formalidades, como o pedido de prorrogação da vigência intempestivo ou a solicitação de justificativas, as quais já tinham sido apresentadas em expediente anterior do município, os gestores do Ministério tivessem agido com o intuito de contribuir para a resolução da questão, o ajuste em questão poderia ter tido desfecho diferente. Reitero, em três oportunidades o Ministério já tinha prorrogado o ajuste de ofício.

50. Verifico, ainda, uma série de atenuantes na conduta do ex-mandatário. Ao identificar a possível sobreposição de recursos públicos na consecução do mesmo objeto, estudos e projetos de saneamento na localidade de Flecheiras, o gestor deu ciência do ocorrido ao Ministério, explicando os motivos e solicitando a substituição por outra localidade e a prorrogação do prazo do convênio. Diligenciado pelo Ministério, solicitou novamente a prorrogação do ajuste. Embora esse pedido tenha sido intempestivo, foi efetuado na vigência do convênio. Por fim, instado a prestar contas, não se furtou e encaminhou a documentação possível, contendo os estudos e projetos que foram custeados com a 1ª parcela dos recursos transferidos.

51. Ponderando todas essas questões, entendo ser o caso de julgar as contas de Josimar Moura Aguiar regulares com ressalvas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de março de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator