

Processo TC nº 015.556/2004-2
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – **Recursos de Reconsideração**

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Valfredo Perfeito, ex-prefeito municipal de Ipameri/GO, e pelos ex-servidores do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Srs. Sidney Boaretto da Silva, Chefe do Serviço de Programas Especiais, Francisco Augusto Pereira Desideri, Chefe da Divisão de Construção, Roberto Borges Furtado da Silva, substituto do Chefe da Divisão de Construção, Alfredo Soubihe Neto, Diretor de Engenharia Rodoviária, e Francisco Elísio Lacerda, substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária, em face do Acórdão nº 5343/2011-2ª Câmara, complementado pelo Acórdão nº 4118/2012-2ª Câmara, por meio dos quais o Tribunal julgou irregulares suas contas e condenou-os solidariamente em débito e individualmente ao pagamento de multas em razão de irregularidades na execução do Convênio PG-041/98-0, cujo objeto era a construção de um bueiro triplo celular de concreto (BTCC) e de bueiros tubulares em local onde seria posteriormente pavimentado um trecho rodoviário de ligação entre as rodovias BR-352 e BR-490, o qual constituiria o contorno viário sul de Ipameri/GO.

2. As irregularidades que ensejaram o julgamento das contas como irregulares estão listadas no Voto condutor do Acórdão nº 5343/2011-2ª Câmara (peça 24, p. 41) e dizem respeito a diversas falhas cometidas pelos gestores do DNER nos procedimentos de aprovação e de execução do convênio, dentre as quais se destacam, para o dano ao erário, a *“celebração dos três termos aditivos, com consequente transferência de recursos ao conveniado, sem prévia aprovação pelo DNER dos projetos referentes à obra”* e a *“falta de comunicação do DNER, à Prefeitura de Ipameri/GO, do ‘estudo preliminar’ realizado, o qual modificava as especificações iniciais da obra conveniada”*. Com relação ao ex-prefeito, apontou-se a *“aplicação, pela Prefeitura de Ipameri/GO, dos recursos do convênio sem prévia aprovação dos projetos referentes à obra, pelo DNER”*.

3. Em suma, os recorrentes que atuavam na autarquia federal questionam suas responsabilizações nos autos, alegando não haverem contribuído para a ocorrência do dano e buscando atribuir a responsabilidade a outros agentes (peças 28, 29, 30, 90, 91, 95, 102, 117 e 118). Já o ex-prefeito, além de sustentar que executou as obras exatamente conforme pactuadas, informa sobre uma licitação do governo de Goiás com o objetivo de pavimentar o trecho rodoviário contando com os bueiros já construídos, o que daria utilidade ao objeto do Convênio PG-041/98-0 (peças 106, 127 e 137).

4. A Serur, após examinar minuciosamente as peças recursais, concluiu que os argumentos trazidos não são suficientes para afastar as irregularidades configuradas nos autos nem a responsabilização dos agentes, que tiveram suas condutas devidamente individualizadas no processo. Propõe um ajuste somente em relação ao Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, pois se verificou que este agente não teve participação até o pagamento da primeira parcela do convênio. Dessa forma, o dano a ele imputado deve corresponder exclusivamente à segunda transferência de recursos, de R\$ 143.316,47.

5. No que concerne ao ex-prefeito, a Secretaria de Recursos do TCU entendeu que as informações por ele submetidas não evidenciaram a futura utilidade da obra. Assim, propõe manter sua responsabilidade solidária pela totalidade do débito, tendo em vista que o ex-gestor municipal aplicou os recursos do convênio sem prévia aprovação dos projetos pelo DNER, obtendo ao final um produto inservível.

II

6. Após examinar novamente os autos, desta feita considerando as razões recursais expostas por seis responsáveis, permaneço com a convicção de que foram constatadas e bem delineadas diversas falhas

Continuação do TC nº 015.556/2004-2

cometidas pelos agentes do DNER nos procedimentos de aprovação e de execução do Convênio PG-041/98-0. O Plano de Trabalho foi aprovado pelo corpo diretivo da autarquia (peça 12, p. 18; peça 17, p. 06), mesmo ciente de que o projeto seria incompatível com a vazão do córrego a ser transposto pela futura rodovia (peça 17, p. 04). O caráter imprudente da conduta se agrava ao se perceber que o alerta da inadequação do projeto de engenharia veio da área técnica do próprio DNER.

7. Neste ponto, portanto, concordo plenamente com a Serur quando esta afirma que as responsabilidades dos gestores estão bem definidas nos autos e que as argumentações apresentadas em sede recursal não são suficientes para alterar o julgamento das presentes contas, a não ser em relação ao Sr. Francisco Augusto Pereira Desideri quanto ao primeiro desembolso efetuado no âmbito do convênio. Todavia, em face da possibilidade de elisão do débito, conforme exporei adiante, julgo que, caso confirmada a ausência do dano, as contas desses gestores devem permanecer com a declaração de irregularidade, porém somente pelos atos de gestão contrários à norma, ou seja, julgamento com base no art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei nº 8.443/92.

III

8. O ex-prefeito, por sua vez, continua alegando que executou a obra exatamente conforme o pactuado. Esse argumento não tem sido acolhido no Tribunal porque estaria evidente que o Sr. Valfredo Perfeito tinha conhecimento de que um BTCC daquelas dimensões era insuficiente para a vazão do córrego e porque ele aplicou os recursos do convênio sem obter prévia aprovação do projeto pelo DNER. Entretanto, averiguando melhor essa situação e a cronologia dos fatos, com base nos documentos que compõem os autos, pode-se verificar a razão do ex-gestor municipal.

9. O documento que fundamenta a cientificação do ex-prefeito sobre a inadequação do projeto é o Fax 137/98 (peça 3, p. 13), porém essa comunicação foi emitida pelo Chefe do 12º Distrito Rodoviário Federal (12º DRF/DNER) para o Diretor de Planejamento e Controle do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Goiás (DER/GO), e não para a Prefeitura de Ipameri/GO. Mas isso não significa que o ex-prefeito não tenha tomado conhecimento do problema. O esclarecimento do ocorrido pode ser encontrado no relato do Chefe do 12º DRF/DNER, Sr. Ubirajara Alves Abbud, cuja responsabilidade já foi excluída neste processo.

10. Na defesa encaminhada ao tomador de contas (peça 4, p. 38-40), o Chefe do Distrito Rodoviário Federal relatou que o ex-prefeito soube do fax por meio do DER/GO e procurou o 12º DRF. Após diversos contatos entre esses agentes e órgãos, inclusive havendo ocorrido inspeção do DRF junto com a Prefeitura no local das obras, permaneceu o impasse sobre o dimensionamento do bueiro triplo. O DER/GO sustentou que o projeto estava correto do ponto de vista de engenharia e o DRF não acatou esse posicionamento. Por conseguinte, o DRF considerou não aprovado o projeto e arquivou o processo em 11/05/1998.

11. Porém, o processo da solicitação de celebração do convênio já tramitava na sede do DNER desde 08/04/1998 (peça 14, p. 12). Nesses autos, sem a colaboração do 12º DRF, os gestores do DNER responsabilizados nesta TCE aprovaram o Plano de Trabalho submetido pelo Sr. Valfredo Perfeito e providenciaram a transferência de recursos para a Prefeitura em 29/10/1998.

12. Diante dessa sequência de fatos, deve-se ponderar sobre a exigibilidade de conduta diversa do ex-prefeito, que teve o projeto questionado do ponto de vista técnico de engenharia pelo 12º DRF, mas sustentado pelo DER/GO, e que depois obteve aprovação do Plano de Trabalho pelo DNER. Compreendo que essa situação demonstra claramente as falhas cometidas pelos gestores do DNER que aprovaram a efetivação do convênio, mas exclui a culpabilidade do ex-prefeito, uma vez que este providenciou a execução da obra estritamente conforme planejado e anuído pelo concedente.

Continuação do TC nº 015.556/2004-2

IV

13. Segundo o relatório do tomador de contas, o objeto do convênio foi integralmente concluído (peça 1, p. 26), de acordo com o Plano de Trabalho modificado (peça 2, p. 42-44) aprovado pelo DNER (peça 17, p. 06). Esse objeto, porém, não possui utilidade própria, o que constitui outra falha na aprovação do convênio. A geração de benefícios para a sociedade depende do emprego dos bueiros como estruturas de drenagem do trecho rodoviário a ser implantado no local. A partir desta visão, pode-se considerar que as peças já executadas no local constituem uma obra inacabada, pois são somente parte de uma rodovia que não foi feita.

14. Segundo a jurisprudência do TCU, as parcelas de obra executadas que não podem ser aproveitadas para produzir benefício à sociedade configuram dano ao erário e o montante de recursos aplicados deve ser ressarcido ao poder público (Acórdãos nºs 1441/2007-Plenário, 4587/2009, 5481/2011, 6.779/2011 e 1577/2014-2ª Câmara). A ocorrência de débito no caso concreto depende, portanto, da confirmação ou não da construção do trecho rodoviário no local, usando os bueiros como parte de suas instalações de drenagem.

15. Até os momentos das decisões por meio das quais foi julgado o mérito das contas desta TCE (Acórdãos nºs 5343/2011 e 4118/2012-2ª Câmara) não havia, de fato, qualquer evidência de que o objeto do Convênio PG-041/98-0 seria efetivamente usado nas funções para as quais foi construído. Apenas se vislumbrava sua aplicação numa possível futura implantação do contorno viário sul de Ipameri/GO. Nessas condições, não havia como considerar aproveitável a parcela de obra executada.

16. Cumpre salientar que não basta alegar que uma obra será aproveitada futuramente para que sua execução seja considerada regular. Caso assim fosse, os recursos aplicados em obras inacabadas não seriam impugnados, pois todas elas são potencialmente aproveitáveis, desde que não deterioradas ou erroneamente executadas. Mas esse raciocínio propiciaria a irresponsabilidade na gestão pública, o que não se deseja. Portanto, o aproveitamento de uma obra, ou de parte dela, não pode ser apenas hipotético, deve haver ações concretas e efetivas que tornem real a capacidade da obra de produzir benefícios à sociedade.

17. Neste quesito se verifica, no caso concreto, uma diferença entre a situação quando do julgamento das contas e a de agora na apreciação dos recursos. O ex-prefeito trouxe à tona uma licitação atualmente conduzida pela Agência Goiana de Transportes e Obras (Agetop) com o objetivo de implantar o anel viário de Ipameri/GO, a Concorrência CO-169/2013. Nos documentos anexados ao recurso de reconsideração do Sr. Valfredo Perfeito, consta uma informação do Diretor Interino de Obras Rodoviárias da Agetop, de 19/09/2011 (peça 106, p. 19), declarando que os bueiros anteriormente executados no local atenderiam aos estudos hidrológicos e que eles seriam aproveitados quando da execução da obra.

18. Consultando-se o projeto anexo ao edital disponível no portal de licitações da agência estadual contratante (http://177.43.91.140/portal_licitacao/licitacao.php?idLicitacao=58&lote=1), verifica-se que o trecho rodoviário planejado incorpora os bueiros pré-existentes. Consequentemente, torna-se mais robusta a possibilidade de que o objeto do Convênio PG-041/98-0 entre efetivamente em operação.

19. Quanto ao possível subdimensionamento do BTCC em relação à vazão do córrego a ser transposto pela rodovia, compreendo que a preocupação da área técnica do DNER era pertinente em exigir a construção de uma estrutura suficiente e definitiva, mas na discussão do dano ao erário esse problema perde relevância no caso em exame. Como o trecho rodoviário ainda será implantado, caso o bueiro triplo seja insuficiente, bastará construir outra estrutura de drenagem para complementar a capacidade de vazão, sem descartar o BTCC existente.

20. Caso o aproveitamento dos bueiros se concretize, considero que o dano tratado nestes autos torna-se insubsistente, o que permitirá o provimento parcial dos recursos apresentados pelos gestores do DNER. Será cabível eliminar a condenação em débito e a aplicação da multa respectiva, mas não o

Continuação do TC nº 015.556/2004-2

juízo das contas como irregulares, tendo em vista o rol de irregularidades cometidas na celebração e na execução do convênio. Essas condutas contrárias à norma ensejam, ainda, a apenação com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

21. Considero, portanto, que para a adequada apreciação das reconsiderações pleiteadas será necessário verificar se o aproveitamento dos bueiros ocorrerá de fato, o que pode ser feito, por exemplo, por meio de uma inspeção a ser executada pela unidade técnica na Agetop.

V

22. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a manutenção da responsabilidade dos gestores do DNER, Srs. Sidney Boaretto da Silva, Francisco Augusto Pereira Desideri, Roberto Borges Furtado da Silva, Alfredo Soubihe Neto e Francisco Elísio Lacerda, mas propõe a exclusão de culpabilidade do Sr. Valfredo Perfeito. Quanto ao dano, em face do fato novo representado pela licitação em andamento na Agência Goiana de Transportes e Obras (Concorrência nº 169/2013), considero que os autos ainda não estão conclusos para julgamento, sendo necessário verificar se o aproveitamento do objeto do Convênio PG-041/98-0 se concretizará.

Ministério Público, em dezembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral