

TC 029.235/2010-3.

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Santana/AP.

Responsável: Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito (CPF 030.327.952-49).

Procurador: Sandra Regina Martins Maciel Alcântara (OAB/AP 599).

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Tomadas de Contas Especial instaurado pelo Ministério dos Transportes em desfavor do Sr. Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito do município de Santana/AP, em face da não aceitação do objeto pactuado no Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 (Siafi 461455), do que resultou a não aprovação da prestação de contas pela conveniente.

2. O referido convênio tinha por objeto a “Elaboração do Projeto Executivo das Obras de revitalização do Setor Portuário de Santana, no Estado do Amapá”, com prazo de vigência estabelecido de 5/7/2002 a 31/12/2002 (peça 1, p. 24-31 e 32-37).

2.1 Para a execução do objeto foi pactuada a quantia de R\$ 1.800.000,00, dos quais R\$ 1.710.000,00 eram de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, e R\$ 90.000,00, referentes à contrapartida do conveniente. Foram liberadas apenas duas parcelas, no valor total de R\$ 1.500.000,00, mediante as ordens bancárias 2002OB001047, de 27/8/2002 e 2002OB001558, de 23/10/2002, nos valores, respectivamente, de R\$ 500.000,00 e R\$ 1.000.000,00 (peça 3, p. 63 e 65).

HISTÓRICO

3. O convênio em análise na presente TCE foi objeto de ações de controle anteriores deste Tribunal das quais resultaram deliberações acerca da sua execução.

4. No TC 009.000/2003-6, já arquivado, que tratava de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Santana/AP no âmbito do Fiscobras/2003, por meio do Acórdão 793/2004-TCU-Plenário, foram expedidas as seguintes determinações ao conveniente: que se abstinhasse de realizar despesas fora da vigência do convênio; apresentasse a devida prestação de contas final do convênio; e exigisse que o Consórcio PETCON/AMAPAZ corrigisse ou refizesse os projetos que apresentaram insuficiência de informações ou que necessitassem de complementação, como era o caso daqueles relativos às obras de Terminal de Passageiros, Porto de Catraias, Shopping 1 e 2, Passarela de Interligação e Centro de Cidadania.

5. No TC 003.180/2004-3, também já arquivado, o qual tratava de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Santana/AP no âmbito do Fiscobras/2003, foi proferido o Acórdão 1196/2007 – TCU - Plenário, em 20/6/2007, com as seguintes determinações ao DNIT: que procedesse a avaliação da adequabilidade dos projetos apresentados pelo consórcio PETCON/AMAPAZ à prefeitura de Santana e avaliasse a conveniência e a oportunidade de alocar recursos a sua conclusão e para as obras de revitalização do setor portuário; que se manifestasse sobre o eventual saneamento da não integralização da contrapartida e a inexistência de licença ambiental para execução das obras (verificadas no TC 009.000/2003-6 e TC 008.478/2006-0); e que se pronunciasse sobre a realização de despesas, no valor de R\$ 430.000,00, fora da vigência do convênio (apurado no TC 009.000/2003-6).

5.1. Ainda no TC 003.180/2004-3, foi proferido o Acórdão 723/2008 – TCU - Plenário, em 23/4/2008, o qual determinou ao DNIT o cumprimento dos seguintes procedimentos: que exigisse do

conveniente a apresentação de todos os projetos elaborados pelo consórcio contratado e ultimasse, no prazo de sessenta dias, a análise da prestação de contas; e que ao final dessa análise, instaurasse tomada de contas especial em face da realização de despesa fora do prazo de vigência do convênio, da não integralização da contrapartida, não devolução dos rendimentos das aplicações financeiras, e dos danos advindos da não execução dos projetos executivos ou inadequação destes às especificações do plano de trabalho.

6. No TC 029.822/2008-5, já encerrado, relativo ao processo de monitoramento do Acórdão 723/2008 – TCU - Plenário retro mencionado, foram emitidos dois acórdãos: No primeiro, Acórdão 2754/2009 – TCU - Plenário, de 18/11/2009, foi determinado ao DNIT que concluísse os procedimentos relativos à tomada de contas especial referente ao Convênio ora em análise, instaurada por meio da Portaria 537-DNIT, de 14/5/2009, remetendo-a para apreciação do Controle Interno no prazo máximo de 90 dias contados da ciência da deliberação; e, no segundo, Acórdão 976/2010 – TCU - Plenário, de 5/5/2010, o TCU renovou o prazo anterior em 120 dias contados a partir do término do prazo anteriormente concedido.

7. No relatório da comissão de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 3-25), de 7/5/2010, consta que o Sr. Rosemiro Rocha Freires foi notificado para apresentar defesa em decorrência da não aprovação da prestação de contas apresentada pelo conveniente e inexecução do objeto pactuado nos termos do Convênio DNIT/AQ/001/2002-0. Em sua defesa, ele alegou desconhecimento dos fatos apontados.

7.1 Esse relatório considerou que nenhum dos projetos estava em condições de ser executado devido aos vários problemas encontrados e enumerados nas notas técnicas elencadas no parágrafo 63 do citado documento (peça 3, p. 24), e que, apesar dos esforços conjuntos entre o DNIT e o atual Prefeito de Santana/AP, não seria possível concluir o objeto do convênio. Consta a informação no parágrafo 62 desse relatório que não havia nos processos pertinentes a esse convênio nenhum termo de aceitação ou aprovação dos Projetos Básicos e Executivos assinado pelo DNIT.

7.2 Diante das constatações acima, da não aceitação do objeto pactuado e da não aprovação da prestação de contas apresentada pelo conveniente, a comissão de tomada de contas especial apontou como prejuízo ao erário a quantia de R\$ 1.500.000,00, e como responsável o Sr. Rosemiro Rocha Freires.

8. O parecer da Auditoria Interna do DNIT (peça 3, p. 49-55), de 25/5/2010, corroborou o entendimento do relatório da comissão responsável pela TCE, e imputou responsabilidade ao Sr. Rosemiro Rocha Freires em razão da não consecução dos objetivos pactuados.

9. O Relatório de Auditoria 250576/2010 (peça 3, p. 67-69), elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU, apontou que o presente processo de TCE foi instaurado intempestivamente pelo DNIT, em razão de irregularidades na execução do objeto (informações incompletas que impossibilitaram demonstrar se os projetos são adequados; necessidade de atualizações técnica e orçamentária dos projetos; falhas no projeto de sondagens que impossibilitou verificar se as fundações foram dimensionadas adequadamente, dentre outras), de modo que nenhum dos projetos entregues se encontrava apto a ser executado. Salientou ainda a CGU que o conveniente realizou despesas fora da vigência do convênio, no valor de R\$ 355.100,00, de acordo com a Nota Técnica n. 026/2003/CGPMAQ/DAQ, de 20/11/2003 (peça 1, p. 83-85).

9.1 A CGU ressaltou ainda que o responsável apresentou defesa (peça 2, p. 70-79), porém as justificativas não foram acatadas pela comissão de Tomada de Contas (peça 3, p. 21-22). Por fim a CGU anuiu à proposta da comissão de Tomada de Contas, e considerou o Sr. Rosemiro Rocha Freires responsável e em débito com a Fazenda Nacional pelo valor histórico de R\$ 1.500.000,00.

10. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno também concluiu pela irregularidade das contas dos responsáveis (peça 3, p. 71). O Ministro de Estado dos Transportes emitiu

Pronunciamento Ministerial atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e no certificado de auditoria, conforme determina o art. 52, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (peça 3, p. 73).

EXAME TÉCNICO

11. Regularmente citado, o responsável apresentou, por intermédio da sua procuradora constituída nos autos (peça 13), alegações de defesa para a irregularidade que lhe foi imputada (peça 17).

12.1 Tendo em vista a extensão dos argumentos do responsável, a sua defesa será dividida em dois núcleos de abordagem, com as respectivas análises, conforme a seguir:

I - Não prorrogação do prazo de vigência do convênio, inviabilizando o alcance do objeto:

I.1 Alegações de defesa

13. O responsável alega, inicialmente, que o convênio foi firmado em ano de eleições gerais e seu prazo final de vigência coincidiu com o encerramento do exercício financeiro, fator que foi decisivo nas decisões sobre a busca de uma solução definitiva para a lide (peça 17, p. 3-4).

14. Em seguida, responsabiliza o DNIT por não ter prorrogado de ofício a vigência do convênio ante a impossibilidade de liberar o restante do valor pactuado (cláusula nona). Argumenta que a preocupação se voltou para os problemas identificados na área que iria sofrer a intervenção, o que consumiu tempo dos técnicos na busca de soluções que poderiam influenciar na conclusão do projeto, sendo negligenciada a questão da vigência (cita a ata da reunião paritária realizada no dia 22/11/002) – peça 17, p. 4.

15. Aduz que a diretoria de administração e finanças do DNIT, encarregada do acompanhamento e da prestação de contas do convênio, não tinha representantes da comissão paritária de fiscalização (peça 17, p. 5).

16. Alega que a mudança de comando no governo federal, no início de 2002, adiou as decisões comprometendo a continuidade administrativa. Cita que a primeira reunião da comissão paritária ocorrida na nova gestão do DNIT só ocorreu em 13/2/2003, em Brasília, na qual as discussões sobre a prorrogação e a prestação de contas do convênio foram retomadas. Ressalta que a preocupação dos representantes da conveniente era com a assinatura do termo aditivo e a liberação da parcela restante, já que havia sido concedido um prazo adicional de sessenta dias para a empresa contratada concluir os serviços (peça 17, p. 6).

16.1 Ressalta que, não obstante todas as informações estarem disponíveis, o DNIT solicitou um prazo para manifestação. Todavia, que em 17 de março, ante a notícia da não prorrogação de ofício, o conveniente requereu a prorrogação do convênio. Em nova reunião da comissão paritária, em 26/3/2003, o representante do DNIT recomendou que a conveniente solicitasse ao DNIT a liberação da parcela pendente, no valor de R\$ 210.000,00 (peça 17, p. 7).

17. Argumenta que maio de 2003, o DNIT, por intermédio do departamento de infraestrutura aquaviária, reiterou ao conveniente o cumprimento da cláusula quarta (prestação de contas) e advertiu que o não atendimento implicaria a suspensão da liberação da 2ª parcela do convênio. O responsável ressalta que nessa data ainda não tinha resposta sobre o pedido de prorrogação de prazo formulado em março e nem decisão da comissão paritária quanto à concessão de prazo ao consórcio para concluir os serviços. (peça 17, p. 7-9).

18. Aduz que, em junho de 2003, o responsável reiterou o pedido de prorrogação do convênio (Ofício 258/2003-GAB/PMS), ante a ausência de manifestação do DNIT quanto ao pedido formulado em março. Na resposta, o representante da concedente informou que o pedido foi formulado fora do

prazo estabelecido na cláusula nona do convênio. Assim, alega que a manifestação do interesse pela prorrogação era da concedente por não ter repassado os recursos conforme pactuado, infringindo a cláusula nona e o art. 7º da IN/STN 1/97 (peça 17, p. 8).

19. Ressalta que na nota técnica que indeferiu o pedido de prorrogação a concedente declarou que a conclusão das metas físicas programadas dependia do repasse do saldo dos recursos no valor de R\$ 210.000,00, que ficou comprometido em razão das restrições orçamentárias do governo federal (peça 17, p. 9-10). Essa atitude revela falta de nexo entre os procedimentos adotados, manifestações emitidas e decisões tomadas pelo DNIT, o que arrastou o problema e a sua indefinição (peça 17, p. 9).

20. Cita que houve desídia do DNIT que ficou evidenciada no Relatório e Voto condutor do Acórdão 1196/2007 – TCU – Plenário, ao destacar que o órgão concorreu para a formação da situação encontrada, ao não liberar a parcela remanescente, e que os projetos executivos foram entregues ao município. Somente na hipótese dos projetos em nada se ajustarem ao que foi contratado é que deveria demandar do consórcio ou do conveniente o respectivo valor. Transcreve o Acórdão, cuja deliberação foi pela expedição das seguintes determinações ao DNIT: proceda à avaliação da adequabilidade dos projetos apresentados; não integralização da totalidade da contrapartida e inexistência de licença ambiental (TC 009.000/2003-6 e TC 008.478/2006-0); e pronuncie-se acerca da adequabilidade das despesas realizadas fora da vigência do convênio, no valor de R\$ 430.000,00 (peça 17, p. 10-11).

21. Prossegue relatando elementos do Acórdão 723/2008 – TCU – Plenário. Primeiro, de que em decorrência do Acórdão 1196/2007 – TCU - Plenário, técnicos do DNIT vieram ao estado e concluíram pela viabilidade dos projetos, mas que eram necessários ajustes para se adequarem à nova realidade urbanística do município. Em seguida, relata a controvérsia acerca da competência do DNIT, com o advento da Lei 10.233/2001. Consigna que por remanescer uma reduzida parcela para a conclusão do projeto executivo, que seria razoável que as partes formalizassem novo convênio para a finalização dos serviços, independentemente da natureza das edificações, haja vista que estão situadas em áreas contíguas e/ou adjacentes ao complexo portuário (peça 17, p. 11-12).

21.1 Quanto à contrapartida alega que, ao contrário do que afirma o relatório, houve o crédito da importância de R\$ 75.000,00 na conta do convênio após o final do prazo de vigência, mas em razão da indefinição quanto a sua prorrogação (peça 17, p. 12-13).

21.2 Por fim, cita as determinações ao DNIT contidas na deliberação: que exija da conveniente a prestação de contas, fixando o prazo de sessenta dias para conclusão da análise; que instaure tomada de contas especial em razão da realização de despesa fora do prazo de vigência do instrumento, da não integralização da contrapartida, da não devolução dos rendimentos das aplicações financeiras, e da eventual não execução ou inadequação dos projetos especificados no plano de trabalho (peça 17, p. 13-14).

21.3 Menciona, ainda, que houve determinação ao Ministério dos Transportes e a Controladoria Geral da União para instaurar procedimento visando à apuração da participação de servidores daquele ministério nas empresas PETCON – Planejamento em Transporte e Consultoria Ltda., empresa que compõe o consórcio contratado para elaborar os projetos previstos no plano de trabalho (peça 17, p. 13-14).

22. Em seguida argumenta que o DNIT instaurou a tomada de contas especial antes do parecer final sobre a prestação de contas, contrariando o acórdão e a IN/STN 1/97. Afirma que restou esclarecido que a licença ambiental é parte integrante do projeto e que foi instaurada sindicância investigativa, ao invés de processo administrativo disciplinar. Conclui que de todas as determinações exaradas, o DNIT só cumpriu a de exigir do município de Santana os projetos elaborados pelo consórcio contratado (peça 17, p. 14-15).

I.2 Análise

23. Assiste razão ao responsável quanto à influência das eleições e da data de encerramento do convênio no curso dos acontecimentos que levaram à indefinição da conclusão do seu objeto. Todavia esses fatores deveriam ter sido observados quando da celebração da avença, pois já eram previstos.

24. Chama a atenção, especialmente, a fixação do término do prazo de vigência para o último dia do exercício financeiro, quando era iminente a mudança de comando na Administração federal por conta das eleições. Não se pode olvidar que essas falhas de planejamento se constituíram na origem dos problemas que se sucederam, mas deveriam ter sido evitadas ante a previsibilidade dos eventos.

25. A observância do princípio da continuidade administrativa foi negligenciada quando as partes aceitaram celebrar o pacto nessas condições, sendo conhecedores das mudanças de direção que se anunciavam.

26. Outro fator importante é o prazo de vigência do convênio, de apenas seis meses. Verifica-se que o objeto do convênio era a elaboração de projeto executivo para um conjunto de obras de revitalização da área portuária do município de Santana/AP, cujo valor estimado era de orçada em R\$ 62.664.537,96 e foi objeto do Convênio AQ-004/2002-00, também firmado entre as partes e posteriormente denunciado, também sem a conclusão do objeto.

27. Resta cristalino que o prazo fixado era insuficiente para a elaboração do projeto executivo. Pela sua natureza, seus estudos e conclusões invariavelmente mudam no curso de execução das obras, razão pela qual não era razoável prever sua conclusão no prazo assinado.

28. Não assiste razão ao responsável quando atribui ao DNIT a responsabilidade pela iniciativa da prorrogação do convênio, de cuja omissão teria resultado o fim da sua vigência. A cláusula nona estabelece a possibilidade de prorrogação da avença de acordo com o interesse das partes e com o disposto na legislação pertinente. O interesse na prorrogação não foi exercido pela conveniente, que só oficializou o primeiro pedido ao DNIT em março de 2003, quando a vigência do convênio já havia encerrado (peça 1, p. 7).

29. Ao alegar que o interesse na prorrogação era do DNIT, por não ter repassado parcela remanescente do convênio, o que infringiu o art. 7º da IN/STN 1/1997, o responsável inverte a lógica, pois sendo ele o beneficiário dos recursos e do produto, deveria utilizar essa alegada restrição orçamentária da concedente para solicitar tempestivamente a prorrogação. Assim o tivesse agido, mesmo ante a indefinição do DNIT, restaria afastada a sua culpa pelos desdobramentos do impasse.

29.1 A não liberação da parcela de R\$ 210.000,00 pode ter influenciado na conclusão do projeto e não afasta a parcela de responsabilidade do DNIT no desfecho da situação, mas não tem o condão de justificar a omissão do responsável por não ter formalizado tempestivamente o pedido de prorrogação do convênio.

30. Quanto a não inclusão de representantes da área de administração e finanças do DNIT na comissão paritária de fiscalização do convênio, assiste razão ao responsável que foi fator que contribuiu para o impasse, mas isso deveria ter sido acordado na fase de elaboração e formalização do convênio.

31. Verifica-se dos elementos do processo e da defesa do responsável que o próprio DNIT deu prosseguimento a tratativas sobre o prosseguimento do convênio quando este já estava encerrado, o que apenas evidencia que a esperada mudança de comando no órgão ocorreu, o que só agravou as indefinições sobre o convênio.

32. Acerca das decisões proferidas pelo Tribunal mencionadas na defesa do responsável para evidenciar a responsabilidade do DNIT na questão, há de se ressaltar que todas elas decorreram de ações de controle iniciadas quando o convênio já estava encerrado. Fica claro da leitura das

determinações que havia a preocupação com a efetividade da aplicação dos recursos e com a responsabilização dos agentes no caso de não cumprimento do objeto. Nenhuma das deliberações, contudo, afasta a responsabilidade pela conduta omissiva do responsável ao não solicitar tempestivamente a prorrogação do convênio, viabilizando a correção das falhas apontadas no projeto e a sua conclusão.

33. Por fim, o fato de o DNIT ter instaurado a tomada de contas especial antes do parecer final na prestação de contas do convênio não invalida o procedimento, haja vista que o motivo da instauração foi a não aceitação do objeto pela concedente.

II. Falhas, contradições e incoerências na fase interna da TCE e no parecer conclusivo que instrui o processo:

II.1 Alegações de defesa

34. O responsável alega que o ofício que encaminhou a tomada de contas especial foi acompanhado de um documento memória de reunião, realizada em 25/9/2009, no qual são relatados entendimentos entre os membros do Ministério dos Transportes sobre a possibilidade do DNIT complementar e adequar o projeto por meio de outro convênio ou diretamente. Destaca uma informação de que o consórcio encaminharia até 23/10/2009 o projeto executivo completo e que a prefeitura de Santana, após a sua análise, o encaminharia ao DNIT juntamente com a prestação de contas (peça 17, p. 16).

35. Entretanto, que logo em seguida o ex-prefeito foi notificado para apresentar defesa quanto à não aprovação da prestação de contas do convênio, fato comunicado ao atual gestor do município. Este solicitou prazo até 30/12/2009 para dar prosseguimento ao processo e encaminhar na integralidade a prestação de contas, o que ocorreu em 15/12/2009. A análise técnica, de lavra do engenheiro Ciro Marques Arruda, concluiu que o projeto encontra-se incompleto em relação ao especificado no plano de trabalho, à norma aplicável e aos bons costumes de engenharia (peça 17, p. 17-18).

36. Considera divergência de compreensão no fato de, em 24/2/2010, na nova nota técnica, de autoria de Paulo Roberto de Godoy, coordenador do COBPPODEMA, ser assinalado que o projeto é extremamente abrangente, transcendendo as atribuições do departamento e que foi destinado pouco tempo para a sua análise, de forma que a conclusão não poderia ser diferente. Ao final, a nota técnica menciona que é necessária a manifestação conclusiva da prefeitura de Santana acerca da aprovação do projeto executado (peça 17, p. 18-19).

37. Prossegue o responsável informando que, em 16/4/2010, a presidente da comissão de tomada de contas especial enviou ao DNIT a manifestação do conveniente, solicitando informações quanto às seguintes questões: se a documentação enviada supre as deficiências apontadas na análise; se a ida dos técnicos do consórcio para certificação das plantas não assinadas solucionaria a questão da aprovação; se era possível aproveitar em parte o projeto, decorridos quase oito anos da data prevista para a sua conclusão, quantificando física e financeiramente essa proporção (peça 17, p. 20).

38. Em resposta, o engenheiro Ciro Marques Arruda informou que: a documentação enviada não atendeu parte das deficiências, relacionadas a sondagens, fundações e terraplanagem, indispensáveis ao projeto executivo; a ida dos técnicos do consórcio solucionaria a questão da aprovação do projeto pela prefeitura de Santana; e nenhum dos projetos está apto a ser executado devido aos problemas encontrados e devido às mudanças que provavelmente ocorreram no município nos oito anos que se passaram (peça 17, p. 21).

39. Ressalta que a análise recomenda a contratação de empresa para revisar o projeto, começando pela parte de geotécnica, executando sondagens nos locais onde os edifícios estão projetados para comparar a capacidade de suporte do solo com as fundações projetadas. Ainda

assevera que o projeto de ser: complementado (com a quantificação e orçamento da terraplanagem e elaboração dos projetos de impermeabilização, sinalização e lógica); atualizado (a partir da localização para onde os edifícios foram projetados. se o projeto ainda se adéqua ao local, bem como a atualização do orçamento, colocando-o nos padrões do SICRO e nos valores atuais); e reanalisado (aprofundamento da análise dos projetos, disponibilizando mais tempo e maior equipe). Peça 17, p. 21.

40. Com base nessas informações, o responsável alega que o relatório final da tomada de contas especial deve ser claro e objetivo, contendo o histórico do trabalho, a fundamentação e a conclusão. Não obstante, afirma que os argumentos estão alicerçados em análises e documentos inconsistentes. Apoia a sua argumentação nas seguintes considerações (peça 17, p. 22).

40.1 O relatório ignora que o convênio não foi prorrogado de ofício, que o valor pactuado não foi repassado integralmente e que entraves acarretaram a mudança de alguns locais de implantação, em razão do que a prefeitura prorrogou a vigência do contrato assinado com o consórcio (peça 17, p. 23).

40.2 Que nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006 o foco das preocupações era com o aspecto financeiro e que somente a partir do Acórdão 1196/2007 – TCU – Plenário, o DNIT direcionou o foco para a análise técnica. Aduz que se houvesse o controle concomitante e de mérito, o desfecho da questão seria diferente, não sendo necessários sete anos para confirmar a informação de que em 10/7/2003 foram entregues 95% dos serviços previstos e que as plantas deveriam ser apresentadas em original, com carimbos de aprovadas (peça 17, p. 23).

40.3 Que o parecer final na prestação de contas não engloba os aspectos técnicos e financeiros, e que o objeto foi executado proporcionalmente acima do previsto, ou seja, 95%, ao passo que somente foram liberados 87,50% dos recursos pactuados. Admite que em relação à contrapartida, houve repasse a menor, levando-se em conta a execução física (R\$ 78.948,00, ao invés de R\$ 75.000,00). peça 17, p. 24-25.

40.4 Que o relatório final não faz referência se foram adotadas as providências reclamadas nas notas técnicas 47/2009, 2/2010 e 3/2010, mas apenas demonstra as incongruências encontradas nas análises, sem relacioná-las com as defesas apresentadas. Reitera que a falta de objetividade e a ausência de parecer conclusivo reflete na quantificação do dano e na identificação do responsável, de cuja obscuridade e incoerência resultaram na sua apresentação de forma singela e resumida (peça 17, p. 25-27).

40.5 Que a falta de convicção e certeza na conclusão do relatório é ratificada na falta de evidências claras, objetivas e consensuais. Cita os itens 62 a 64 do relatório final que atesta haver possibilidade de reaproveitamento do projeto pelo município, mas que ele não foi recebido, aprovado e homologado pela área gestora do convênio, por não estarem em condições de ser executados. Ainda, que apesar dos esforços conjuntos do DNIT e do atual gestor do município não foi possível concluir o objeto do convênio em razão dos problemas enumerados nas notas técnicas 10/2010, 2/2010 e 3/2010 (peça 17, p. 28).

40.6 Por fim, destaca que o relatório final omitiu a nota técnica 22/2010, de 10/5/2010 que, divergindo da nota técnica 20/2010, de 7/5/2010, enviou à coordenação geral de portos marítimos o parecer final evidenciando as seguintes conclusões: que houve vício de origem na celebração do convênio que, de tão abrangente, transcendeu às atribuições legais do DNIT; que a responsabilidade técnica pela obra é da prefeitura de Santana; que o consórcio desenvolveu o projeto dentro do escopo do contrato; que o projeto foi aprovado pela comissão técnica da prefeitura; que o DNIT não poderia rejeitar um projeto aprovado pela conveniente; que as impropriedades técnico-administrativas não invalidam a o desenvolvimento conceitual do projeto e não compromete a propriedade intelectual dos autores (peça 17, p. 28-29).

40.7 Ressalta que na sua conclusão, a referida nota técnica afirma que a possibilidade de aproveitamento do projeto é real, principalmente por não ter havido dolo, ressaltando a sua

importância social e que com ele o município poderá pleitear recursos para a execução das obras nele previstas (peça 17, p. 29-30).

41. O responsável concluiu a sua defesa pugnando pela correção das falhas que apontou na fase interna da tomada de contas especial e no parecer conclusivo que ignorou a nota técnica 22/2010 (peça 17, p. 30).

42. Por fim, o responsável alega que houve equívoco na apreciação da sua defesa na fase interna da TCE quando a análise refutou seu argumento de que desconhecia os fatos apontados na notificação. Esclarece que se referiu ao desconhecimento do parecer técnico-financeiro que não havia sido emitido até o final da sua gestão e que, portanto, não poderia ter conhecimento das acusações que lhe foram imputadas (peça 17, p. 31-32).

43. Ao final, pede o acolhimento das suas alegações de defesa, reafirmando que as despesas foram realizadas em conformidade com o contrato, que adotou as providências para corrigir as falhas apontadas na execução do objeto e na prestação de contas, decorrentes de vícios de origem no processo, e que não agiu com dolo e nem houve prejuízo ao Erário (peça 17, p. 32).

II.2 Análise

44. A sucessão de fatos apontados pelo responsável de fato evidenciam algumas contradições e divergências nos pareceres e manifestações da concedente e do conveniente, em cuja análise, em princípio, apoia a sua convicção na inconsistência do parecer conclusivo exarado na fase interna da presente tomada de contas especial.

45. Todos os fatos relatados estão ancorados nos documentos que instruem o processo, não sendo necessário discorrer sobre a procedência de cada manifestação.

46. Todavia, emerge dos autos que essas aparentes contradições devem ser mais bem analisadas. É fato que, mesmo no afã de salvar o projeto e as obras, a comissão técnica da prefeitura de Santana aceitou o produto entregue pelo consórcio contratado e atestou a sua adequação às especificações do plano de trabalho (peça 2, p. 262-265), decisão anuída pelo atual gestor (peça 2, p. 266). Essa manifestação foi exercida com respeito ao disposto no parágrafo primeiro da cláusula quinta do convênio (peça 1, p. 29).

47. A conclusão do conveniente não foi aceita pelas razões expostas na Nota Técnica 20/2010, de 7/5/2010, de lavra do Analista de Infraestrutura (engenheiro civil) Ciro Marques Arruda, encaminhada ao coordenador de obras delegadas marítimas do DNIT, senhor Paulo Roberto Coelho de Godoy. No seu parecer o engenheiro aponta as falhas no projeto, mas atesta que ele pode ser complementado, atualizado e reanalisado (peça 2, p. 275-280).

48. Entretanto, foi com base nessa nota técnica que a comissão de tomada de contas especial, na mesma data (7/5/2010) concluiu pela impossibilidade de conclusão do objeto ante as falhas apontadas (peça 3, p. 3-25 e 26).

49. Após essa conclusão é que o senhor Paulo Roberto Coelho de Godoy emitiu a Nota Técnica 22/2010, em 10/5/2010, dirigida ao coordenador geral de portos marítimos, senhor Valter Casimiro Silveira, atestando ser real a possibilidade de aproveitamento do projeto em benefício da prefeitura de Santana e que não houve dolo nas falhas apontadas ao longo da sua execução (peça 3, p. 27-31).

50. Ora, não há contradição interna no âmbito do DNIT. Ambas as manifestações reconhecem as falhas no projeto, mas admitem a possibilidade de correção e de aproveitamento. À primeira vista, portanto, a comissão de tomada de contas especial, mesmo sem considerar a Nota Técnica 22/2010, expedida após a sua manifestação final, não teria outra alternativa que não a de rejeitar o produto entregue pelo consórcio contratado e, em consequência, o objeto do convênio.

51. Diante desses elementos, não há como acatar o argumento do responsável de que dessas contradições resultou a incoerência no parecer conclusivo da comissão de tomada de contas especial.

52. Por outro lado, dessa controvérsia emerge a questão central, não abordada pelo responsável, mas que tem fundamental importância no deslinde da questão tratada nos presentes autos. Ante o advento do fato que viesse a paralisar os serviços e a fim de evitar solução de continuidade, a cláusula décima primeira do convênio dispôs que o DNIT deveria assumir a execução dos serviços (peça 1, p. 30).

52.1 Ou seja, diante da impossibilidade de prorrogação do prazo da avença, por intempestividade da solicitação do conveniente, e da liberação da parcela pendente, por força de contingenciamento, o DNIT deveria dar cumprimento à cláusula décima primeira, assumindo a execução dos serviços previstos. Deve-se ressaltar que apesar das falhas apontadas, 87% dos projetos contratados encontravam-se concluídos.

52.2 Ante a omissão do DNIT, impõe-se ao Tribunal adotar as medidas no âmbito da sua competência para instá-lo a assumir as responsabilidades pactuadas, evitando que os recursos federais aplicados no projeto executivo não alcancem a sua finalidade.

53. Apesar do tempo decorrido desde a celebração do convênio, a natureza, o custo e a importância social e econômica do investimento realizado exigem que medidas sejam adotadas para evitar o desperdício dos recursos públicos já aplicados no projeto.

54. Por fim, as falhas alegadas pelo responsável na apreciação da sua defesa, que teriam ocorrido na fase interna desta TCE, mencionadas no item 42 desta instrução, não têm o condão de ensejar a nulidade da sua apreciação, haja vista que o direito ao contraditório e à ampla defesa lhe foi assegurado pelo Tribunal nos presentes autos.

CONCLUSÃO

55. À luz dos elementos insertos nos presentes autos, verifica-se que o convenio firmado entre o DNIT e o município de Santana/AP trouxe duas falhas de planejamento na sua origem das quais desencadearam uma sucessão de fatos que desaguaram na não conclusão do seu objeto.

55.1 A primeira, no fato de ter fixado como data final de vigência o último dia do exercício financeiro de 2002, ano de eleições federais e estaduais. Há evidências de que a mudança de dirigentes no Ministério dos Transportes e no DNIT concorreram para o atraso e a omissão quanto à tomada de decisões cruciais para a conclusão do projeto executivo contratado.

55.2 Ante a impossibilidade de prorrogação do prazo da avença, por intempestividade da solicitação do conveniente, e da liberação da parcela pendente, por força de contingenciamento, o DNIT deveria dar cumprimento à cláusula décima primeira, assumindo a execução dos serviços previstos. Apesar das falhas apontadas, 87% dos projetos encontravam-se concluídos.

55.3 A segunda, presente no prazo de vigência do convênio, fixada em apenas cinco meses, tempo manifestamente insuficiente para concluir o projeto executivo de uma obra orçada em R\$ 62.664.537,96, cuja construção foi objeto do Convênio AQ-004/2002-00, também firmado entre as partes e posteriormente denunciado, também sem a conclusão do objeto.

55.4 É razoável supor que a dimensão, tanto do projeto executivo, quanto da obra, exigiriam ajustes ao longo das suas execuções, fato que aconteceu com a necessidade de mudanças na área que iria sofrer a intervenção. Ou seja, o prazo para elaboração do projeto executivo não poderia olvidar de fatores que se revelam somente quando do início da execução das obras, que invariavelmente exigem ajustes dos estudos e soluções.

56. Esses fatores potencializaram uma sucessão de erros que comprometeram a consecução do objeto do convênio em questão e se projetaram para a inviabilidade da obra de revitalização do Setor

Portuário de Santana, cujo custo é bastante ilustrativo da sua importância social e econômica para a região.

57. De outro lado, acerca do cumprimento do objeto do convênio, de um lado a prefeitura de Santana manifestou-se pela adequação e aceitação do projeto executivo e, de outro, o DNIT pela existência de falhas que impossibilitavam a sua aceitação, mas que são passíveis de correção e conclusão.

58. Disso decorre que, mesmo sendo as alegações de defesa do ex-prefeito insuficientes para afastar sua responsabilidade pelas falhas na execução do convênio, das quais resultaram a não aprovação da prestação de contas pela concedente, a possibilidade de correção dos erros e conclusão do projeto descaracteriza o débito a ele imputado. Somente a inadequação absoluta do projeto teria o condão de ensejar a imputação de débito ao responsável.

58.1 Ou seja, não obstante a não aprovação da prestação de contas da avença, não há elementos para imputar débito ao ex-prefeito. Mesmo decorridos dez anos desde a celebração do convênio, há elementos contidos nos autos que indicam a possibilidade de conclusão dos projetos e consecução do objeto pactuado, do qual ainda poderão advir benefícios para a sociedade. Diante disso, não há como concluir que os vícios no projeto executivo são insanáveis.

58.2 A descaracterização do débito, contudo, não afasta a culpa do responsável pela solicitação intempestiva de prorrogação da vigência do aludido convênio, que impossibilitou seu aditamento de prazo, do qual resultou a não conclusão do seu objeto e a não aprovação da prestação de contas pela concedente. Em decorrência, deve ser aplicada ao ex-prefeito a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

59. De outro lado, cabe ao DNIT cumprir o disposto na cláusula décima primeira do convênio, assumindo a conclusão dos serviços de complementação do objeto pactuado, evitando o desperdício dos recursos já aplicados na elaboração dos projetos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, para envio ao Ministério Público junto ao Tribunal e posterior remessa ao Gabinete do Relator, Ministro Augusto Nardes, com as seguintes propostas:

I – sejam rejeitadas parcialmente as alegações de defesa do senhor Rosemiro Rocha Freires (CPF 030.327.952-49), ex-prefeito do município de Santana/AP, com afastamento do débito inicialmente imputado, porém, mantida a irregularidade quanto a não consecução do objeto do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 (Siafi 461455), que era a “Elaboração do Projeto Executivo das Obras de revitalização do Setor Portuário de Santana, no Estado do Amapá”;

II - com fundamento no art. 16, inciso III, “b”, da Lei 8.43/1992, sejam julgadas irregulares as contas do responsável;

III – seja aplicada ao responsável a **multa** prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da solicitação intempestiva de prorrogação da vigência do aludido convênio, que impossibilitou seu aditamento de prazo, do qual resultou a não conclusão do seu objeto e a não aprovação da prestação de contas pela concedente;

IV – seja fixado ao responsável o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a” do RI/TCU) o recolhimento da importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

V – seja autorizada, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida à notificação;

VI – seja determinado ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT que:

VI.1 - em cumprimento ao disposto na cláusula décima primeira do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 (Siafi 461455), no prazo de 90 (noventa) dias, apresente ao Tribunal plano de ação para assunção e conclusão dos serviços de complementação do objeto pactuado, que é a “Elaboração do Projeto Executivo das Obras de revitalização do Setor Portuário de Santana, no Estado do Amapá”;

VI.2 – na impossibilidade ou inviabilidade de assunção e conclusão dos serviços que, no mesmo prazo assinado, sejam informados ao Tribunal os respectivos motivos.

VII – seja determinado à Secretaria de Controle Externo no Amapá que monitore o cumprimento da determinação proposta ao DNIT.

Macapá, 25 de outubro de 2011.

(Assinado eletronicamente)

JOEL NOGUEIRA RODRIGUES

AUFC 3043-0