

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 015.556/2004-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Município de Ipameri/GO.

Interessada: Comissão de Inventariança do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (020.109.818-04), Francisco Augusto Pereira Desideri (310.929.347-15), Francisco Elisio Lacerda (036.082.658-05), Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34), Roberto Borges Furtado da Silva (490.589.751-34), Rômulo Fontenelle Morbach (000.110.882-49), Sidney Boaretto da Silva (821.038.017-68) e Valfredo Perfeito (020.663.511-72).

Advogados constituídos nos autos: Breno Rassi Florêncio (OAB/GO 21.732), Carlos Márcio Rissi Macedo (OAB/GO 22.703), Lúcio Flávio Siqueira de Paiva (OAB/GO 20.517), Marcos César Gonçalves de Oliveira (OAB/GO 20.631), José Antônio Domingues da Silva (OAB/GO 29.380), Luís Antônio Siqueira de Paiva (OAB/GO 27.579), Jamil Pereira de Macedo (OAB/GO 30.340), Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1.586-A), Rômulo Fontenelle Morbach (OAB/PA 1.963), Hélio Guimarães (OAB/RJ 61.069), Cristiano Barata Morbach (OAB/DF 21.868), Érica Bastos da Silveira Cassini (OAB/DF 16.124), Marilaine Alves de Assis (OAB/DF 14.751), Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947), Patrícia Guércio Teixeira (OAB/MG 90.459), Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG 75.173) Flávia da Cunha Gama (OAB/MG 101.817), Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG 97.826), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/MG 101.379), Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Érlon André de Matos (OAB/MG 103.096), Nayron Sousa Russo (OAB/MG 106.011), Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG 167.162), Carolina Feitosa Dolabela Chagas (OAB/MG 96.205), Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG 101.334), Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298), Érika Cristina Frageti Santoro (OAB/SP 128.776), Décio Freire (OAB/MG 56.543, OAB/DF 1.742-A, OAB/RJ 2.255-A, OAB/SP 191.664-A, OAB/ES 12.082 e OAB/BA 22.696), Gustavo André Cruz (OAB/MG 68.004 e OAB/DF 1.985-A), Carolina Tupinambá (OAB/RJ 124.045), Vinícius Capobianco dos Santos (OAB/MG 91.046), Sérgio Soares Estillac Gomez (OAB/DF 4750), Daison Carvalho Flores (OAB/DF 10.267), Gustavo Soares da Silveira (OAB/MG 76.733), Gustavo de Marchi Silva (OAB/MG 84.288), José Milton Ferreira (OAB/DF 17.772) e Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira (OAB/DF 17.210).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO. TRECHO DE LIGAÇÃO DA BR-490/IPAMERI/BR-352. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. NÃO COMPROVAÇÃO DE BOA-FÉ. CONTAS

IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial decorrente de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos do Convênio de Delegação nº PG-041/98-0, celebrado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Município de Ipameri/GO, objetivando a construção de bueiro celular triplo sobre o córrego Vai e Vem, na ligação da BR-352 com a BR-490-Ipameri/GO.

2. Realizadas as citações dos responsáveis, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (Secex/GO) elaborou as instruções a seguir parcialmente reproduzidas, com ajustes de forma que reputo pertinentes (fls. 330/334, vol. 1; 764/773, vol. 3; e 1.039/1.044, vol. 4):

Instrução de fls. 330/334, vol. 1:

“Em 17/4/1998, o então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER –, sucedido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT –, celebrou o convênio PG – 041/98-00 com a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO no objetivo de ser delegada à última a construção de um bueiro celular triplo sobre o Córrego Vai e Vem, na ligação da BR-352 com a BR-490, ou, mais propriamente, no local que se denominava ‘Contorno Sul de Ipameri’. Não havendo previsão de ônus financeiro ao DNER no termo inicial, p. 61/63, esta condição acabou sendo modificada nos termos aditivos sobrevindos, p. 66/73, culminando no repasse de R\$ 243.316,47 ao ente municipal, p. 79/80, não incluído o valor da contrapartida – estabelecido em 5% do montante total conveniado.

Realizada a obra pela prefeitura, a informação que se apresenta aos autos é da sua completa irregularidade, por não ter a prefeitura, atendido os critérios técnicos exigidos. A inspeção física, descrita à p. 24, assinala que o local, além do bueiro celular pactuado em convênio, contemplou também 5 bueiros tubulares simples e quatro tubulares triplo. Não há qualquer movimento de terraplanagem, ou seja, o dinheiro repassado serviu para construir o que na nomenclatura técnica da engenharia rodoviária se chama ‘obra de arte especial’, sem que exista qualquer estrada; aliás, próximo ao matagal onde se encontra o bueiro, consta uma vila recém-construída, a cujo acesso os seus moradores vêm se utilizando de um caminho que está comprometendo a integridade das obras. A respeito, informa o então mandatário municipal, sr. Valfredo Perfeito, p. 185, que o dinheiro necessário à construção do projetado anel viário foi solicitado desde 1999, não havendo resposta.

Diante desse quadro, coube à comissão designada pelo inventariante do DNER a instauração de tomada de contas especial, cujo relatório, constante às p. 19/30, apresentou os seguintes responsáveis pelo débito referente ao convênio ou, mais especificamente, pelo valor total do repasse: Maurício Hasenclever Borges, Diretor-Geral do órgão; Valfredo Perfeito, Prefeito Municipal; Ubirajara Alves Abbud, Chefe do 12º Distrito Rodoviário Federal – DNER/GO; Francisco Augusto Desideri, Chefe da Divisão de Construção; Sidney Boaretto da Silva, Chefe do Serviço de Programas Especiais; e Francisco Elísio Lacerda, substituto do Diretor de Engenharia. Em síntese, concluiu a comissão apuradora que as irregularidades relacionadas ao convênio tiveram a decisiva contribuição não somente do gestor do órgão, mas de tantos outros que deveriam prestar-lhe uma satisfatória assessoria, além do próprio prefeito, que levou adiante uma obra que, a rigor, não deveria ter sido iniciada.

Análise

Começamos o exame que cabe a esta unidade técnica pela visualização das circunstâncias que permeiam a lavratura do termo de convênio, ocorrida em 17/04/98.

Primeiro, nele já se classifica um tipo de obra a ser executada numa estrada que nem mesmo, à época, poderia ser tida como ‘possível’. Conforme informação constante à p. 21, além

de não haver qualquer indício fático de que o trecho em que se construiria o bueiro pudesse ser uma via rodoviária – não passava de matagal –, também não havia qualquer indício que tal via tivesse algum dia sido planejada: somente cinco meses depois, após o alerta do Chefe do 12º DRF (DNER/GO), que a suposta rodovia mereceu algum esboço de planejamento com a sua inserção no Plano Nacional de Viação (25/09/1998). Queremos ressaltar este aspecto, porque nos parece incompreensível que um determinado tipo de obra, com dimensões já estabelecidas inclusive, pudesse ser autorizada e orçamentariamente comprometida – pois o primeiro termo aditivo com efeitos financeiros foi assinado em 03/06/1998 – sem qualquer consideração com o planejamento daquela outra obra em que haveria de se inserir. Ressalte-se que este ato, por si só, configura em ilegalidade, uma vez que o art. 7º da lei que aprova o Plano Nacional de Viação (nº 5.917/1973) veda a destinação de recursos a vias que não integrem o referido plano.

Segundo, o convênio foi assinado sem qualquer alusão ou apresentação de um plano de trabalho, bem como sem fixação do prazo de vigência – o prazo para conclusão dos trabalhos somente foi fixado no 3º termo aditivo, após o repasse do dinheiro –, o que afrontou os arts. 2º e 7º, II, respectivamente, da Disciplina relativa aos convênios (IN nº 01/1997). O plano de trabalho que consta nos autos, p. 92/94, além de jamais ter sido aprovado pelo DNER, conforme informação de p. 22, só foi apresentado em data posterior. Também consideramos contraditória, em relação ao termo de convênio, a menção a um específico tipo de obra, com dimensões precisas, sob a condição de que sua execução se ativesse à futura aprovação de projetos (parágrafo único da cláusula 2ª). Como poderia o DNER alcançar tamanha precisão, se os projetos a que se referiam o objeto sequer haviam sido apreciados conclusivamente?

A par de tais considerações, já se pode alcançar algum nível de responsabilidade. Assim como o Diretor-Geral e o Procurador-Geral do órgão, Rômulo Fontenelle Morbach (não arrolado como responsável na TCE), violaram dispositivos claros da legislação ao assinarem o termo, também o fez o sr. Sidney Boaretto da Silva, pois, na função de Chefe do Serviço de Programas Especiais, segundo informação de p. 22, emitiu parecer favorável à celebração do convênio.

Ainda na apuração de responsabilidades pela celebração do convênio, parece-nos não haver a implicação do sr. Ubirajara Alves Abbud da forma como faz transparecer o relatório às p. 27/29. Embora tivesse ciência do pleito municipal desde março de 1998, o fato é que a lavratura do termo ocorreu ao arrepio de sua participação, e também não nos parece omissiva a sua conduta, porque em 10/07/1998 fez notificar à Divisão de Construção boa parte da problemática referente à obra, p. 21, incluindo a crucial questão da sua inviabilidade técnica: o bueiro triplo celular é incompatível com a vazão de água do local. Se a tais notas fosse dada importância, poder-se-ia anular o pacto e, principalmente, não se teria permitido o repasse dos valores envolvidos – ocorridos a partir de outubro/98.

Igualmente não razoável seria impingir ao sr. Francisco Elísio Lacerda responsabilidade por ter encaminhado o processo para assinatura. De modo diverso ao que se alinhou a comissão sindicante, p. 29, consideramos absolutamente questionável a assinatura do convênio, o que forçosamente envolve todos aqueles que dela participaram. O simples ato de encaminhamento de processo, em substituição ao titular da Diretoria de Engenharia, ainda mais quando não-formalizada a substituição, não o torna co-partícipe.

Mesma sorte, entretanto, não se dá quanto ao sr. Francisco Augusto Desideri. Sua responsabilidade é equivalente a do sr. Sidney Boaretto da Silva, pois enquanto em posição hierárquica superior àquele, acabou contribuindo positivamente ao desfecho do convênio ao anuir com sua assinatura.

Quanto à execução da obra propriamente dita, percebe-se às p. 124/126 como se realizou e como se deu a fiscalização levada a termo pelo 12º DRF. O que se extrai, em suma, é que o conveniado tocou a obra da forma como quis, apesar das tentativas do DNER/GO – segundo o próprio – de promover as alterações de projeto que se mostravam necessárias. Relata o chefe do

Setor de Contratação da Regional, de posse da prestação de contas, que boa parte dos recursos repassados foram aplicados em finalidade diversa da pactuada e que o bueiro construído é tecnicamente inviável para sua concebida finalidade.

O ex-prefeito por sua vez, nas alegações expendidas às p. 185/186, não confirma ter sido alertado sobre qualquer alteração, dizendo ter seguido as especificações inicialmente pactuadas. Considera, inclusive, que os atos realizados pelo próprio DNER após a celebração do convênio corroboram sua boa gestão, uma vez que foram assinados sucessivos termos aditivos e liberados os valores previstos.

Diante desse quadro executório e fiscalizatório, o que nos parece patente, pelo menos, é que o dirigente municipal ostensivamente deixou de observar o próprio termo de convênio – parágrafo único da cláusula 2ª –, pelo fato de não haver qualquer aprovação formal aos projetos concernentes à obra. Segundo o dispositivo, a aplicação dos recursos exigia como pressuposto tal aprovação, o que torna singularmente estranho o fato do DNER-sede também não se ter atentado a isso, quando da liberação dos recursos.

Conclusão

O enredo de fatos e atos descritos nos presentes autos encerra o trágico da má gestão do dinheiro público. O desperdício em que se resultou o convênio em tela já se delineava desde sua gênese, quando administradores deixaram de observar as mais comezinhas regras de gestão. Tal desprezo tornou-se ainda mais significativo, quando pessoas de quem se esperava uma atuação mais zelosa com a causa pública deixaram, ou pior, contribuíram para um lamentável desfecho: a construção de uma obra sem serventia alguma.

Falamos aqui, principalmente, de dois agentes públicos federais, por meio de cujas assinaturas foi desencadeado o processo de que se serviu, maliciosamente ou não, outro agente público – o representante municipal. Se não fosse pelos senhores Maurício Hasenclever Borges e Rômulo Fontenelle Morbach, presentes nos decisivos atos formais que ilustram esta TCE – convênio e termos aditivos – não teria o sr. Valfredo Perfeito aplicado dinheiro federal numa estrada que sequer nasceu. Ainda que venha a existir, o bueiro construído é inútil pela sua imprestabilidade técnica. Vale ressaltar o importante fato de que o valor liberado pela OB 98OB10760 em 30/12/1998, p. 79, não tinha respaldo legal, em face de inexistir, à época, dotação financeira prevista em aditivo. Apenas em 02/03/1999, com o terceiro termo aditivo, que a situação foi corrigida.

É certo que outros servidores do DNER, de nível hierárquico inferior, contribuíram para tal desfecho e, por isso, devem ser chamados a se explicarem, conforme análise acima. Entretanto, não sabemos com certeza, ao contrário do que ponderou o relatório da TCE, se a correta e incisiva atuação dos mesmos poderia impedir o que parecia estar já consumado em nível superior.

Isto posto, submete-se os autos à consideração superior para que autorize a citação dos seguintes responsáveis no sentido de apresentarem alegações de defesa ou recolherem solidariamente ao Tesouro Nacional as quantias de R\$ 100.000,00 e R\$ 143.316,47, atualizadas e acrescidas dos encargos legais a partir de 29/10/1998 e 30/12/1998 respectivamente, em razão das irregularidades abaixo expostas (art. 12, II da Lei nº 8.443/92):

(...)

Instrução de fls. 764/773, vol. 3:

“As citações solidárias dos srs. Maurício Hasenclever Borges (p. 336), Rômulo Fontenelle Morbach (p. 338), Sidney Boaretto da Silva (p. 340), Francisco Augusto Pereira Desideri (p. 714) e Valfredo Perfeito (p. 344) foram motivadas pela instrução técnica de p. 330/334, em cujo teor estão descritos, além dos seus respectivos níveis de responsabilidade, as circunstâncias que levaram o inventariante do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – Dner a instaurar o procedimento em epígrafe, tendo em vista as irregularidades relacionadas à gestão do convênio PG – 041/98-00, firmado com a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO. A parte que

se segue buscará sintetizar as alegações de defesa produzidas por cada responsável – algumas das quais obtiveram, quanto à sua apresentação, prorrogação de prazo, conforme despachos ministeriais de p. 358, 367, 389, 729 e 730 –, considerando que o sr. Rômulo Fontenelle Morbach foi citado por edital (p. 710/12), em face das justificativas que o antecederam.

- Maurício Hasenclever Borges – Diretor-Geral do Dner (p. 368/372 – anexos: p. 373/384):

- celebração do Convênio PG – 041/98-00 e 1º termo aditivo, firmados entre o extinto Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, em desacordo com o art. 7º da Lei nº 5.917/73, pois a via em que se localizaria o objeto conveniado não estava prevista na rede rodoviária do Plano Nacional de Viação;

- celebração do Convênio PG – 041/98-00 e aditivos, firmados entre o extinto Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, em desacordo com o art. 2º da Instrução Normativa STN nº 01/1997, pois não foi apresentado pelo conveniado o Plano de Trabalho quando da lavratura do termo inicial, e, bem assim, o plano posteriormente entregue não cumpriu os requisitos do aludido normativo;

- celebração do Convênio PG – 041/98-00 em desacordo com o art. 7º, II da Instrução Normativa STN nº 01/1997, já que a vigência para a consecução dos trabalhos somente se deu no 3º termo aditivo, após a transferência dos recursos financeiros;

- celebração dos três termos aditivos ao Convênio PG – 041/98-00, que previram a transferência de recursos financeiros ao conveniado, apesar deste não ter cumprido com o requisito estabelecido no parágrafo único da cláusula segunda do termo inicial, ou seja, não ter obtido aprovação pelo Dner dos projetos referentes à obra, e apesar do 12º DRF ter informado à Divisão de Construção, em 10/07/1998, que a especificação da obra prevista em convênio era incompatível com as exigências técnicas do local;

- autorização de pagamento ao conveniado do valor correspondente a R\$ 143.316,47, em 30/12/1998, sem que houvesse previsão financeira no respectivo termo, de vez que somente por meio do 3º termo aditivo, assinado em 02/03/1999, que se deu tal previsão.

A defesa do ex-dirigente remete ao regimento interno do extinto Dner, de modo que as irregularidades apontadas deveriam estar vinculadas a outros níveis de responsabilidade dentro do órgão, conforme a atribuição de cada um – como: Diretoria de Engenharia Rodoviária, Divisão de Estudos e Projetos, Divisão de Construção, Distritos Rodoviários e Conselho Administrativo. Argumenta que o Conselho Administrativo – a quem cabia o direcionamento dos recursos às obras –, à época dos fatos, era presidido pelo secretário executivo do Ministério dos Transportes, o que deveria ensejar a responsabilidade de ex-ministro daquela pasta, sr. Alcidez Saldanha. Também admite que o extinto Dner carecia de qualquer autonomia gerencial e técnica, constituindo-se num repositório de influências político-partidárias, conforme a indicação prevalecente em cada diretoria – o órgão que o sucedeu, o Dnit, não fugiria a essa realidade.

Por todas essas circunstâncias, considera-se eximido de qualquer responsabilidade, assim como estaria igualmente isento o então procurador federal, sr. Rômulo Fontenelle Morbach, que por sua vez nada teria a ver com as irregularidades mencionadas. Por fim, solicita lhe seja devolvido prazo adicional de 30 dias para que possa produzir novos documentos em sua defesa, tendo em vista a desordem em que se encontram os arquivos do Dner.

- Sidney Boaretto da Silva – Chefe do Serviço de Programas Especiais (p. 420/424 – anexos: p. 425/704):

- emissão de parecer favorável, enquanto Chefe do Serviço de Programas Especiais, à celebração do Convênio nº 041/98-00, firmado entre o Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, apesar dos seguintes fatos: não haver Plano de Trabalho e não existir, quanto à obra pleiteada, qualquer previsão no Plano Nacional de Viação para a estrada em que seria construída, nem avaliação de sua viabilidade técnica.

Na defesa que apresenta, o responsável faz um apanhado geral do funcionamento e da estrutura do Dner, ressaltando que o convênio em referência não previa ônus financeiro, razão pela qual deixou-se de exigir no ato de sua celebração o plano de trabalho e, bem assim, o projeto básico – como evidência de que esse procedimento era usual no órgão, faz juntar cópias de despacho proferidos em processos similares referentes ao exercício de 1993 e 1994 (p. 507 e p. 542). Na sua opinião, já havia plano de trabalho por ocasião da celebração do convênio; o que não havia era uma aprovação formal por parte do Dner. Também considera que a competência para elaboração ou aprovação deste plano não era sua e que não era um procedimento afeto à sua função realizar um alerta formal sobre essa pendência: as providências pertinentes deveriam partir da própria Diretoria de Engenharia ou, ainda, da Procuradoria Jurídica.

Com referência à ausência de previsão no Plano Nacional de Viação, o sr. Sidney Boaretto aponta um suposto ardid do ex-prefeito de Ipameri, por ocasião em que solicitou os recursos para a realização da obra (p. 609), pois não teria mencionado que a via rodoviária a ser beneficiada não era de domínio federal. Considera que não somente à sua subunidade cabia a obrigação de realizar semelhante ressalva, mas também à Diretoria Geral, Diretoria de Engenharia Rodoviária, Divisão de Construção e Divisão de Consultoria e Atos Jurídicos da Procuradoria Jurídica. Faz menção, bem assim, a uma auditoria operacional promovida por esta Corte, em que se constata a precariedade da rotina administrativa do Dner com referência à celebração de convênios (decisão plenária nº 1.2117/2002); somente após a Instrução de Serviço Dner nº 03/2001 que foi exigida a prévia existência de projeto básico.

Colocadas essas justificativas quanto à irregularidade que lhe é imputada, o responsável dedica o restante de sua defesa (p. 417/424) para expor, de modo crítico, toda a seqüência de fatos relacionados ao trâmite do convênio no âmbito do Dner – os quais já constam do relatório do tomador de contas (p. 20/22) –, sem deixar de ressaltar a sua condição de subordinado dentro da desorganizada estrutura administrativa da autarquia, o que lhe retiraria a culpa pelas irregularidades apontadas.

- Francisco Augusto Pereira Desideri – Chefe da Divisão de Construção (p. 732/743 – anexos: p. 744/760):

- emissão de parecer favorável, enquanto Chefe da Divisão de Construção, à celebração do Convênio nº 041/98-00, firmado entre o Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, apesar dos seguintes fatos: não haver Plano de Trabalho e não existir, quanto à obra pleiteada, qualquer previsão no Plano Nacional de Viação para a estrada em que seria construída, nem avaliação de sua viabilidade técnica.

A argumentação principal do sr. Francisco Augusto Pereira Desideri é a de que lhe carecia qualquer competência para influir na condução dos processos relativos a convênios, conforme transcrição das atribuições de sua função no regimento interno, o que afastaria a possibilidade de ter contribuído favoravelmente à aprovação do ajuste em comento; sua atribuição estaria mais relacionada à execução das obras.

Faz juntar cópia dos despachos em que a Divisão de Construção foi chamada a atuar quanto ao convênio em comento – dez despachos ao todo –, oferecendo a seguinte argumentação para os seis primeiros:

08/04/1998 (p. 747) – trata-se do primeiro despacho relativo ao pleito, em que apenas é encaminhado à Diretoria de Engenharia o parecer favorável à celebração do convênio, subscrito pelo Chefe do Serviço de Programas Especiais; quem respondia à época pela Divisão de Construção não era o próprio, e sim seu substituto;

29/05/1998 (p. 748) – de modo semelhante ao anterior, trata-se apenas de um encaminhamento, considerando a alteração da situação do convênio para a modalidade onerosa, relatada pelo Chefe do Serviço de Programas Especiais; também é o seu substituto quem o subscreve;

02/09/1998 (p. 749) – após a celebração do convênio e do primeiro termo aditivo, foi noticiada pelo 12º Distrito Rodoviário a necessidade de ser federalizada a rodovia na qual a obra iria se realizar; o despacho apenas encaminha a sugestão de federalização;

28/12/1998 (p. 750) – trata da vinculação de notas de empenho ao convênio;

29/12/1998 (p. 751) – refere-se à autorização de pagamento de R\$ 143.316,47, sugerida pelo Chefe do Serviço de Programas Especiais, após o 12º DRF ter apresentado o plano de trabalho no valor de R\$ 260.332,76;

23/02/1999 (p. 752) – após o Chefe do Serviço de Programas Especiais ter demonstrado a existência de engano na emissão de notas de empenho relacionadas ao convênio, o despacho de sua divisão encaminha a proposta para a lavratura de novo termo aditivo; o subscritor é o seu substituto.

Os demais despachos (p. 753/756) alcançam época posterior à assinatura do terceiro termo aditivo e dizem respeito à situação informada pelo 12º DRF, no sentido de que a prefeitura de Ipameri/GO realizou obra diversa daquela pactuada em projeto.

Ainda que reitere a ausência de qualquer ato de sua parte que tenha influído na celebração do convênio, considera que as irregularidades que se lhe relacionam, conforme indicado no ofício citatório, não existiriam de fato. Por ser um pacto sem ônus financeiro, não havia necessidade de apresentação de um plano de trabalho, nem de estudo de viabilidade técnica; também ressalta a desnecessidade de inclusão no PNV.

- Valfredo Perfeito – Prefeito Municipal (p. 390/393 – anexos: p. 394/402):

- aplicação dos recursos referentes ao Convênio nº 041/98-00, firmado entre o Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, em desacordo com o parágrafo único de sua cláusula segunda, pois a prefeitura só poderia executar a obra depois que o Dner aprovasse os seus respectivos projetos.

O responsável alega que a obra foi executada de acordo com o plano de trabalho e faz menção a certo lapso de 107 dias, mencionado pelo relatório do tomador de contas (p. 20), entre a data em que o 12º DRF havia tomado conhecimento das deficiências técnicas do projeto relativo à obra (23/03/1998) e a sua comunicação à sede do Dner (10/07/1998) – atraso que acabou propiciando a lavratura do convênio. O ex-prefeito também faz menção a uma determinada divergência entre os técnicos do Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – Dergo – e os técnicos do 12º DRF, em que estes últimos pretendiam a construção de uma ponte e aqueles a de um bueiro. Somente quando a construção da obra já estava viabilizada, especificamente em 2001, é que tomou conhecimento da discordância de projetos (p. 401). Também faz alusão a um ofício expedido pelo 12º DRF (p. 394/399), orientando-lhe sobre novos procedimentos a respeito de obra delegada.

Desse modo, confirma a lisura de sua atuação administrativa, ao manter-se fiel às especificações técnicas que acompanham o termo inicial de convênio; tal procedimento teria obtido pronunciamento favorável do Tribunal de Contas dos Municípios.

Análise

Sem dúvida alguma, as alegações produzidas quanto à problemática relacionada ao Convênio Dner PG – 041/98-00, a par de apresentarem as justificativas de cada responsável, também oferecem a esta instância analítica um panorama fático mais detalhado do que aquele exposto na instrução inicial, o que acaba propiciando condições de se avaliar melhor toda a condução administrativa a que se relaciona. A parte que se segue buscará estabelecer uma síntese dos fatos ocorridos e, simultaneamente, apresentar o exame das suas implicações de mérito, de acordo com as justificativas de defesa.

i- por meio de expediente assinado em 30/03/1998, o sr. Valfredo Perfeito solicita recursos para realização de uma obra no município de Ipameri/GO, cujas especificações são oferecidas pelo próprio prefeito (construção de bueiro celular no trecho de ligação da BR-490/Ipameri/BR-352 – p. 619/627). Entre os dias 08/04/1994 e 16/04/1998, o Chefe do Serviço

de Programas Especiais (sr. Sidney Boaretto da Silva), o Chefe da Divisão de Construção (sr. Francisco Augusto Pereira Desideri – na verdade, quem assina é o seu substituto, sr. Roberto Borges F. da Silva), o substituto do Diretor de Engenharia (sr. Francisco Elísio Lacerda – o titular era o sr. Alfredo Soubihe Neto) e o Diretor Geral (sr. Maurício Hasenclever Borges) manifestam-se a favor do pleito (p. 611), sendo que o último determina à Procuradoria Geral a lavratura do convênio sem ônus ao Dner – ressalte-se que no despacho do sr. Sidney já se prevê a possibilidade de virem a ser alocados recursos, razão por que também prevê a possibilidade do convênio ser aditado mediante termo aditivo; o convênio foi então assinado em 17/04/1998 (p. 61/63).

Aqui já se apresentam algumas irregularidades a que se vinculam todos os servidores do Dner até agora responsabilizados nos presentes autos, exceto o sr. Francisco Augusto Pereira Desideri. Deram ensejo à elaboração de um convênio referente a uma obra, sem se aterem aos seguintes procedimentos: regularização no PNV da respectiva via rodoviária, prévia aprovação do plano de trabalho e prévia elaboração de um estudo de viabilidade técnica. Deve-se reconhecer que a ausência de uma prévia aprovação do plano de trabalho está diretamente ligada à falta de um estudo de viabilidade técnica sobre a obra, pois o plano de trabalho já existia – fornecido pela prefeitura –, mas o convênio foi firmado sem que o Dner se pronunciasse sobre a obra em si mesma, apenas se prontificou a realizar o convênio. Entendemos que já se caracteriza a incidência de certas irregularidades: violação da lei do PNV e violação da IN 01/1997, pois seu art. 2º, § 1º exige um plano de trabalho integrado por um projeto básico suficientemente hábil – aspecto que o Dner não procurou avaliar.

Já se afastam, portanto, as razões expostas pelos srs. Sidney Boaretto e Francisco Augusto Desideri, no sentido de que não eram exigíveis, na ocasião de celebração do convênio, nem o plano de trabalho previamente aprovado nem a inclusão no PNV. A completude do plano de trabalho, ou seja, que esteja integrado por um projeto hábil, é um preceito claro da mencionada instrução normativa; e a inclusão prévia no PNV é uma decorrência necessária para qualquer via que venha a ser contemplada com recursos públicos federais, mesmo que seja para um específica obra. Como se perceberá no curso da presente análise, antes que tivesse havido a liberação da primeira parcela dos recursos (29/10/1998), o Dner, verificando a ausência dessas necessárias providências, aprovou um estudo preliminar e incluiu a respectiva via rodoviária no PNV.

O então Diretor Geral, sr. Maurício Hasenclever, não menciona qualquer justificativa às irregularidades que lhe pesam, apenas as transfere para outros níveis de responsabilidade, esperando que a sua própria não mais subsista. Semelhante desoneração não se mostra cabível, pela simples constatação de que as três primeiras irregularidades (vide acima) que lhe são apontadas resultam, ou melhor, são causadas por atos por ele mesmo praticados, sem os quais nenhuma uma delas existiria: basta ver a subscrição do convênio e o despacho que lhe antecede (p. 63 e 611).

Quanto ao enquadramento do então Procurador Geral no quadro de responsabilidades – aspecto questionado pelo ex-Diretor Geral –, deve-se esclarecer que sua anuência formal ao termo de convênio representa uma convalidação jurídica a ato eivado de ilegalidade – ocorrência que caracteriza sua falha no cuidado que o assunto merecia no âmbito do Dner. Não consideramos que a participação do Chefe da Divisão de Consultoria e Atos Jurídicos – repartição subordinada à Procuradoria Geral – nos mesmos atos o torne solidariamente imputável; a relação hierárquica a que se submetia (art. 44, IX do Regimento Interno do Dner – p. 474) lhe retira a possibilidade de influência decisiva. Ao contrário do que argumenta o sr. Sidney Boaretto, a atribuição prevista no inciso VI do mesmo artigo do Regimento Interno não caracteriza sua responsabilidade, pois o trâmite interno que deu origem ao convênio (p. 611) prescindiu de sua participação.

Em relação à possibilidade de que outras pessoas devam igualmente apresentar-se às presentes contas em relação às irregularidades mencionadas, há de se destacar a análise técnica previamente realizada, por meio da qual constatou-se a ausência de elementos que pudessem implicar o então Chefe do 12º Distrito Rodoviário Federal; pareceu-nos que seu alerta junto à Divisão de Construção poderia ter evitado todo o desencadeamento das irregularidades aqui apuradas, consoante se verifica por intermédio do relatório do tomador de contas (p. 21) e das explicações contidas às p. 188/190. No mesmo sentido foi o entendimento quanto ao então substituto do Diretor de Engenharia, sr. Francisco Elísio Lacerda, uma vez que sua atuação teria se resumido ao encaminhamento do processo para assinatura do convênio.

A farta documentação que agora chega aos autos, especialmente o regimento interno do Dner, no entanto, impele-nos a admitir um claro encadeamento de responsabilidades que culminaram na celebração do convênio (p. 747). Ao contrário do que argumenta o sr. Francisco Augusto Desideri, tentando ressaltar a Divisão de Construção daquele trâmite, é inequívoco reconhecer que todos os desempenhos funcionais ali assinalados, e não somente o Serviço de Programas Especiais, contribuíram para o desfecho a que se reputa irregular. Atribuir somente a este a culpa pelo assessoramento técnico do convênio, deixando de reconhecer a participação decisiva das repartições que lhe subordinavam – Divisão de Construção e Diretoria de Engenharia Rodoviária –, é desprezar o organograma contido à p. 458 e a relação de hierarquia funcional que lhe é inerente. Portanto, devem participar das responsabilidades aqui apuradas as pessoas que, à época, desempenhavam aquelas funções.

Há de se ressaltar, todavia, a singular participação do Chefe do 12º Distrito Rodoviário Federal, sr. Ubirajara Alves Abbud, em face de alguns documentos referenciados pelos srs. Sidney Boaretto e Valfredo Perfeito: fax de 20/03/1998, emitido pelo sr. Ubirajara Abbud para o Diretor de Planejamento do Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – Dergo (p. 113), cujo conteúdo trata de questionamentos técnicos sobre a obra pretendida pela prefeitura de Ipameri/GO. O relatório do tomador de contas (p. 27), conforme alusão do sr. Valfredo Perfeito, entende semelhante ação como um conhecimento prévio de problemas técnicos relativos à obra conveniada, o que lhe tornaria solidariamente responsável. Nosso entendimento permanece no sentido de que tal imputação se mostra incabível, pois a referida comunicação não demonstra qualquer vínculo com o convênio propriamente dito: trata-se de uma interação preliminar motivada pelo Dergo, sendo que a celebração daquele, ocorrida em data posterior, prescindiu completamente da participação do 12º DRF. Portanto, as irregularidades relacionadas à essa celebração não o alcançam.

Na resposta aduzida pelo sr. Sidney, também se verifica a intenção de atribuir a essas irregularidades a culpa do ex-prefeito de Ipameri/GO, sr. Valfredo Perfeito, por ter se omitido, quando da postulação junto ao Dner, sobre o fato da via pertinente ser estadual e não federal. Parece-nos descabida a existência de semelhante culpa, pois toda a avaliação que se mostrava necessária estava a cargo do próprio Dner.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, a importante constatação oferecida por uma auditoria operacional realizada no órgão, pelo TCU, conforme mencionado, de que habitualmente os convênios sem ônus financeiro prescindem de quaisquer daquelas verificações; somente após a expedição de um normativo interno, Instrução de Serviço Dner nº 03/2001 que passou a se exigir projeto básico (p. 415/416). Embora a comprovada usualidade não afaste a irregularidade das condutas, poderíamos admitir pelo menos, ao contrário do que nos pareceu quando da instrução inicial, que não existiria uma expressa intenção lesiva por parte dos responsáveis ao darem andamento ao mencionado processo de convênio; teriam seguido uma rotina institucionalizada. Todavia, conforme se verificará na sequência desta análise, pouco tempo após a assinatura do convênio, foi emitida em favor da obra conveniada uma nota de empenho de R\$ 100.000,00, datada em 12/05/1998 (p. 612), cuja repercussão foi a sequência de despachos contida à p. 748, os quais forneceram embasamento à celebração do 1º

termo aditivo ao convênio (p. 66/67), o qual já prevê ônus financeiro. Ora, o breve espaço de tempo que intermedeia os despachos de p. 747 e os de p. 748 nos oferece a clara ideia de que nunca se pretendeu que o convênio fosse sem ônus financeiro; apenas por uma questão de conveniência – motivada, talvez, pelas possíveis ‘facilidades’ técnicas – que ele adquiriu aquela feição.

De suma importância, portanto, são as menções do ex-Diretor Geral de que a existência do órgão justificava-se – e não somente o extinto Dner, mas também o atual Dnit – por estar a serviço dos interesses político-partidários. É uma afirmação que coloca em cheque não somente a razão de ser da autarquia, mas também a própria pretensão das atividades de controle, inclusive das de controle externo, por não se mostrarem capazes até hoje, segundo o sr. Maurício Hasenclever, de fazer com que os princípios públicos sobreponham ao interesses privados: deste o daquele político, deste ou daquele partido. Todavia, como essas indicações fogem ao quadro de responsabilidades delimitado pela sua natureza jurídica – autarquia –, e, bem assim, ao âmbito investigativo próprio a esta Corte de Contas, pensamos que essa alusão deva ensejar comunicação ao Ministério Público Federal, para que adote as providências que entenda cabíveis.

Enfim, as irregularidades relativas à celebração do convênio nos leva à responsabilidade das seguintes pessoas: srs. Sidney Boaretto da Silva, Roberto Borges F. da Silva, Francisco Elísio Lacerda, Maurício Hasenclever Borges e Rômulo Fontenelle Morbach.

ii- o convênio assinado em 16/04/1998 (p. 61/63) previa, em sua cláusula segunda, que a execução do objeto dependeria de uma prévia aprovação dos respectivos projetos por parte do Dner.

Destacamos este aspecto, porque é uma injunção que vincula as duas partes que estabeleceram o pacto.

iii- em 03/06/1998, foi assinado o 1º termo aditivo ao convênio (p. 66/67), por meio do qual é autorizado o repasse de R\$ 100.000,00, fazendo-se referência à nota de empenho de mesmo valor, datada de 12/05/1998 (p. 612).

Os mesmos servidores do Dner que respondem pela celebração do convênio contribuíram para o estabelecimento de um aditivo com ônus financeiro (p. 748), sem darem a mínima importância ao objeto do convênio; autorizaram a liberação do dinheiro, sem haver qualquer aprovação técnica do projeto da obra.

O relatório do tomador de contas informa que o Chefe da Divisão de Construção solicitou, em 18/05/1998, ao chefe do 12ª DRF o encaminhamento àquela divisão do plano de trabalho e documentos de regularidade fiscal a fim de possibilitar a vinculação da nota de empenho (p. 20) – note-se que nessa data o empenho já tinha sido emitido. Segundo o mesmo relatório, houve uma avaliação realizada por um setor do 12º DRF em 27/05/1998, apontando alguns problemas relacionados à obra. Entretanto, foi em 03/07/1998 que o Serviço de Engenharia Rodoviária comunicou ao chefe da regional sobre a existência de problemas técnicos (p. 668), sendo essa comunicação repassada à Divisão de Construção em 10/07/1998.

Na verdade, a resposta do mencionado distrito rodoviário não encaminha um projeto técnico da obra; encaminha ressalvas técnicas sobre a mesma. Não entendemos que o interstício entre 27/05 e 10/07/1998 possa ser tomado como uma omissão dolosa por parte do titular da regional, com o objetivo de favorecer o andamento do pleito da prefeitura de Ipameri/GO. O que se confirma, nessa análise, é que o afogadilho demonstrado pelos responsáveis na celebração do convênio também se repete neste primeiro aditivo: não cuidaram de saber sobre a efetiva finalidade à qual se voltavam os recursos conveniados.

iv- mediante as informações oferecidas pelo 12º DRF, a Divisão de Construção e o Serviço de Programas Especiais solicitam, em 02/09/1998, a federalização da rodovia e o exame das ressalvas técnicas da obra conveniada (p. 749), resultando na inclusão da respectiva rodovia no PNV (25/09/1998 – p. 674) e na aprovação de ‘estudo preliminar’, por meio do qual a

especificação da obra ficou definida como bueiro unicelular (30/09/1998 – p. 678); ato seguinte, foi dado início, no âmbito do Dner, ao processo de pagamento de R\$ 100.000,00 em favor da conveniada, culminando com a determinação de pagamento proferida pelo Diretor de Engenharia Rodoviária (22/10/1998 – p. 532), que veio a ocorrer em 29/10/1998; no dia seguinte, o então prefeito de Ipameri/GO assina contrato para execução de bueiro celular triplo, ao custo de R\$ 149.761,42 (p. 157/161).

A rigor, a inclusão da via no PNV e, principalmente, a elaboração do ‘estudo preliminar’ seriam providências que atenuariam as irregularidades iniciais, se tivessem provocado um resultado concreto na execução da obra. Repare-se que esse ‘estudo preliminar’ não substitui o projeto de engenharia a que se refere a cláusula segunda do termo de convênio; mas, mesmo assim, se tivesse havido uma orientação técnica ao prefeito quanto às necessárias especificações do objeto conveniado, muitos prejuízos poderiam ser evitados. Nada disso foi feito e os recursos foram liberados à prefeitura sem qualquer atenção, prevalecendo, desse modo, a equivocada e irregular situação formalizada pelo termo de convênio e pelo primeiro termo aditivo.

Neste contexto, ganha vulto a responsabilidade do Diretor de Engenharia; foi o titular desta pasta quem propiciou o repasse sem tomar conhecimento de todas essas implicações, as quais, desde o início, vinculavam-se à sua diretoria. Não concordamos que sua atuação nesse pagamento deva ser tributada aos despachos favoráveis emitidos pelas repartições subordinadas (p. 532); essas mesmas repartições tiveram atuações questionadas por ocasião da formalidade do convênio. Agora, a circunstância diz respeito ao desfecho financeiro de todo o quadro errôneo inicialmente engendrado e, nesse sentido, o sr. Alfredo Soubihe Neto, como titular de uma pasta que não poderia ignorar os assuntos que se lhe referiam, demonstrou sua contribuição decisiva ao prejuízo apurado por intermédio dos presentes autos.

Caracteriza-se nessa etapa, bem assim, a responsabilidade do sr. Valfredo Perfeito, pois ignorou completamente a obrigação prescrita no parágrafo único da cláusula segunda do termo de convênio (p. 62), ao iniciar a obra sem qualquer projeto aprovado no âmbito do Dner. Suas alegações de defesa não prosperam, uma vez que o plano de trabalho que havia apresentado nunca foi objeto de aprovação; parece-nos que o ex-dirigente municipal aproveitou-se da omissão do Dner e tocou a obra da forma como quis.

v- em 28/12/1998, o Chefe do Serviço de Programas Especiais, com a anuência do seu superior, Chefe da Divisão de Construção, faz algumas menções relativas às notas de empenho, destacando em seu despacho (p. 750) a especificação do objeto conveniado: bueiro celular triplo; no dia seguinte, os mesmos servidores, com a expressa aprovação do seu superior, Diretor de Engenharia Rodoviária, autorizam o pagamento da parcela de R\$ 143.316,47, tendo como referência um plano de trabalho aprovado pelo 12º DRF (p. 751); no dia que se seguiu – mesma data em que se realizou o pagamento –, lavrou-se o segundo termo aditivo, prevendo-se ao convênio o valor de R\$ 157.500,00 (p. 70/71).

Primeira constatação: esse último pagamento não tinha qualquer lastro no termo de convênio; já se havia pago o montante de R\$ 100.000,00, o que faz da outra parcela um repasse ilegal. Respondem todos os envolvidos, em especial o chefe da Divisão de Construção, sr. Francisco Augusto Pereira Desideri, que até esta etapa não lhe pesava nenhum envolvimento formal.

Chama-se atenção para a descrição do objeto conveniado, contida no despacho do chefe menos graduado, no sentido de repetir as especificações inicialmente postuladas pela prefeitura de Ipameri/GO; ora, já tinha sido aprovado estudo preliminar modificando tal especificação; por que isso não foi considerado?

Sempre considerando a preocupante afirmação do sr. Maurício Hasenclever, no sentido de que as diretorias do Dner eram verdadeiros ‘feudos de partidos políticos’, e que ainda o são no Dnit (p. 370), não se pode deixar de mencionar que a partir de 01/01/1999, deu-se início a novos mandatos políticos em todo o país.

vi- em 23/02/1999, o Chefe do Serviço de Programas Especiais considerou a necessidade de aumentar o valor do convênio por meio de aditivo (p. 752), o que resultou no 3º e último termo aditivo, assinado em 02/03/1999.

Em termos práticos a formalização do aditivo é inócua, apenas buscou regularizar uma situação anterior. Também se percebe que somente nesta ocasião foi fixado prazo de vigência ao convênio.

Por ocasião da citação do sr. Maurício Hasenclever, considerou-se sua responsabilidade pessoal pela autorização do pagamento da última parcela, uma vez ter assinado o mencionado aditivo de efeito retroativo. Mesmo considerando que a ordem de pagamento não tenha sido sua, ele acaba se responsabilizando por ela ao convalidá-la posteriormente.

vii- somente em 06/04/2001, que se percebe a adoção de providências, no âmbito da Diretoria de Engenharia Rodoviária, quanto ao fato das obras realizadas divergirem da especificação contida em 'estudo preliminar'.

A essa altura, o infortúnio da má gestão de recursos públicos não se mostrava mais reversível.

Conclusão

Faz-se referência à pretensão do sr. Maurício Hasenclever, no sentido de lhe ser concedido prazo adicional para produção de novas provas. A respeito, entende-se que a sua oportunidade processual de defesa foi plenamente exercida, colocando-se esse seu pedido de concessão de prazo adicional como uma postulação alternativa no conjunto de suas alegações: no caso desta Corte não acatar seus argumentos, que se lhe abra uma nova oportunidade. Pensamos que, a rigor, nova concessão de prazo somente poderia ocorrer, se for aplicável o disposto no art. 12, § 1º da lei nº 8.443/1992. Entretanto, como há necessidade de se convocar novos responsáveis para se pronunciarem, ou mesmo de se corrigir o conteúdo de citação anteriormente realizada, propõe-se que lhe seja concedido o prazo adicional solicitado, com intuito de evitar questionamentos sobre a plenitude do seu direito de defesa.

(...)"

Instrução de fls. 1.039/1.044, vol. 4:

"Os responsáveis relacionados nas citações deferidas pelo Ministro-Relator (p. 775) tiveram seus prazos de resposta devidamente prorrogados (p. 824), o que resultou na autuação das alegações de defesa e de seus respectivos anexos que conformam o vol. 4. O exame que se segue tratará, individualmente, do mérito das defesas apresentadas, bem como das alegações complementares apresentadas pelo sr. Maurício Hasenclever Borges, tendo como já conhecidas a descrição e a avaliação das circunstâncias relativas ao conteúdo das presentes contas especiais, inclusive a análise das alegações de defesa anteriormente produzidas, da forma como expôs esta instância analítica por intermédio das instruções de p. 330/34 e 764/73.

- Maurício Hasenclever Borges – Diretor-Regional do Dner (p. 788/91);

(...)

Nenhuma das constatações de irregularidade acima descritas foi especificamente contraditada pelo responsável nesta última oportunidade. Sua defesa complementar se restringe à tentativa genérica de tornar alheias, às suas obrigações como Diretor-Geral, as atividades de gestão de obras delegadas, tal qual ocorreu com o Convênio nº 41/98. O argumento é improcedente, porquanto incapaz de descaracterizar o exposto vínculo causal entre os mencionados atos do responsável – e as violações legais que os tipificam – com os prejuízos advindos da desastrosa consecução do objeto pactuado.

- Roberto Borges Furtado da Silva – Chefe-Substituto da Divisão de Construção (p. 832/44 – anexos: p. 845/902);

(...)

O principal argumento de toda a defesa é extraído do art. 39 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, segundo o qual as disposições normativas ali inscritas não se aplicariam aos

convênios 'cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes'; como se trata de um convênio originalmente pactuado como não-oneroso (cláusula quarta do termo de convênio – p. 63), nem o plano de trabalho, nem qualquer estudo de viabilidade técnica poderiam ser exigidos, além de também não ser necessária a inclusão prévia no Plano Nacional de Viação, uma vez que o art. 7º da Lei nº 5.917/1973 estabeleceria semelhante obrigação somente nos casos de emprego de recursos orçamentários. Portanto, os atos de irregularidade que são imputados ao responsável careceriam de fundamentação legal.

Sobre esse ponto, tem-se como fundamental a convicção técnica já exarada nos pareceres precedentes, segundo a qual todo o desperdício de recursos públicos apurado nos presentes autos poderia ser evitado, se as instâncias técnicas do extinto Dner fizessem valer as normas vigentes, de modo que o convênio em questão fosse somente viabilizado após a regular definição de seu objeto. O sr. Roberto Borges F. da Silva, por sua vez, entende que semelhante exigência não poderia lhe ser imputada ao tempo em que encaminhou o pedido de lavratura do convênio, enquanto substituto do Chefe da Divisão de Construção, porquanto se tratava de um convênio inequivocadamente sem ônus financeiro (p. 747). Ocorre que esse argumento do sr. Roberto poderia ser aceitável, somente no caso de que sua atuação técnica tivesse se restringido à lavratura do termo inicial de convênio (p. 747); todavia, os despachos de p. 748 demonstram justamente a situação oposta, pois tão-logo os srs. Sydnei Boaretto da Silva, Roberto Borges F. da Silva, Francisco Elísio Lacerda e Maurício Hasenclever Borges anuíram com a natureza não-onerosa do convênio, esses mesmos responsáveis trataram de derribar a aludida condição inicial, ao anuírem com uma expressa vinculação financeira.

Representaria uma tese absurdamente formalista, se considerássemos que as exigências da IN STN nº 01/1997 e da Lei nº 5.917/1973 fossem pautadas pelo registro formal do termo inicial do Convênio nº 041/1998 e não pela sua real natureza, cuja configuração começa a se delinear a partir do momento em que os citados responsáveis assumem o verdadeiro caráter do convênio (p. 748), culminando na celebração de seu 1º termo aditivo (p. 66/67). Portanto, o ato de irregularidade que se imputa ao sr. Roberto Borges não é algo que se restringe ao tempo que antecede o termo inicial, senão que alcança aquele momento em que a celebração do convênio adquire sua natureza verdadeiramente onerosa. Sendo assim, não somente o sr. Roberto Borges, mas também todos aqueles que o acompanham nos despachos de p. 748 deveriam fazer valer o conteúdo dos normativos citados, fazendo constar em seus despachos que a celebração do convênio importava de fato na necessidade de que a obra em questão fosse devidamente descrita por meio de um plano de trabalho hábil, da forma prevista no § 1º do art. 2º da IN STN nº 01/1997 – o que pressupõe o estudo de sua viabilidade técnica –, e que também estivesse prevista no Plano Nacional de Viação a via em que seria construída. Concluir de modo contrário poderia implicar no acolhimento hipotético de algum tipo de manobra administrativa, de modo que um artifício formal pudesse ser capaz de afastar a incidência da lei.

Não se pode deixar de reconhecer, todavia, a condição funcional hierarquicamente subordinada com que o sr. Roberto Borges se qualifica na condução de todo o processo, fazendo indicar que o caráter oneroso do convênio foi objeto de uma deliberação da diretoria do ex-Dner, ao simplesmente mandar elaborar as notas de empenho. Sua posição hierarquicamente inferior, desse modo, poderia suscitar a percepção de que somente se conduziu de acordo com diretrizes já definidas em escalões superiores e segundo uma rotina pré-estabelecida, o que tornaria seu despacho expressão de mero cumprimento de um rito formal (e não um parecer especificamente técnico), sem qualquer poder para alterar o que já estava decidido – a sua investidura como substituto na Chefia da Divisão de Construção também careceria de qualquer significado real, já que sua área de atuação no então Dner era outra.

Não se trata mais de especulação vã o fato de que o órgão atendia interesses político-partidários em flagrante oposição aos princípios técnicos de gestão, conforme afirmado por seu ex-Diretor-Geral (p. 370); exatamente por isso, entende-se que poderia existir algum tipo de

'cultura organizacional' aprofundada em todo o órgão, cuja principal consequência atestaria a inevitabilidade das decisões superiores, seja qual fosse. Mesmo que se admita que esse tipo de aberração administrativa fosse um dado da realidade a constranger os escalões inferiores, o Direito jamais se curva a essas transgressões, fazendo valer suas normas e tornando-as cada vez mais exigíveis, quanto mais se tornam ameaçadas. Todos aqueles que contribuíram com o início e desenvolvimento do convênio sob análise tinham, ainda que por meio de seus despachos singulares, o dever legal, pelo menos, de informarem as implicações legais do encaminhamento a que contribuíram, consoante acima mencionado. A violação jurídica que decorre dessas omissões, inclusive a que se imputa ao sr. Roberto Borges, consistiu na oportunidade fática para que fosse dado prosseguimento à execução do convênio, sem que houvesse qualquer questionamento. Nesse sentido, transparece inequívoca a responsabilidade do sr. Roberto Borges, juntamente com aqueles que subscrevem os despachos de p. 748, à prática das irregularidades que culminaram com o prejuízo apurado pelos presentes autos.

Por fim, resta esclarecer que o argumento do sr. Roberto Borges, segundo o qual não se poderia assinalar violação ao Plano Nacional de Viação decorrente da celebração do Convênio nº 41/1998, porquanto o objeto conveniado já estaria contemplado nele, não corresponde com o entendimento técnico admitido pelo próprio Dner, pois somente em 25/09/1998 que a ligação da BR – 352 com a BR – 490 foi incluída no PNV (p. 674).

- Alfredo Soubihe Neto – Diretor de Engenharia Rodoviária (p. 903/07 – procuração à p. 913 – anexos: p. 914/52);

(...)

Em termos gerais, o ex-Diretor de Engenharia nega sua responsabilidade na condução dos atos relativos ao convênio que resultaram danosos ao patrimônio público, tanto porque a natureza do objeto conveniado – obra delegada – importava na assunção de todas as obrigações por parte do ente conveniado, quanto porque havia órgãos internos dentro da própria estrutura do Dner, como 12º Distrito Rodoviário Federal, a quem competia realizar toda a fiscalização da obra. A respeito disso, é descabida a tentativa de isentar o órgão federal da responsabilidade decorrente da consecução do objeto pactuado, tendo em vista a natureza onerosa do convênio, e também o próprio termo de convênio, o qual previa ativa participação do órgão (p. 62). Também descabida é a atribuição de culpa ao 12º DRF, haja vista o exame realizado por meio da instrução de p. 768/70, pois além de não ter participado da celebração do convênio, comunicou à Divisão de Construção em 10/07/1998 sobre a existência de problemas técnicos na obra conveniada, o que não foi levado em conta pela Diretoria de Engenharia, quando determinou em 22/10/1998 o pagamento da primeira parcela.

Esse primeiro ato de pagamento, expressamente autorizado pelo sr. Alfredo Soubihe Neto, também recusou consequência à alteração do objeto conveniado, proposta por um estudo preliminar aprovado em 30/09/1998, cujo conteúdo dizia que a viabilidade da obra se daria por meio de bueiro unicelular e não mais por meio de bueiro celular triplo, como previsto inicialmente (p. 62 e 678). Ao contrário do que afirma o responsável, a liberação dessa parcela prescindiu da prévia comunicação ao ente conveniado, porquanto a contratação e a execução da obra se deram com base nas especificações anteriores (p. 157/61 e 756). Em face, portanto, desse errôneo direcionamento de recursos, torna-se sem sentido a alegação do responsável de que a solução técnica executada não poderia ser objeto de questionamento desta Corte de Contas.

Também não foi justificado o fato de que a segunda parcela do convênio prescindiu de previsão legal, no respectivo termo ou aditivo, pois a mera emissão da nota de empenho não cumpre a exigência desse prévio requisito formal. Ou seja, o pagamento da 2ª parcela (29/12/1998) foi realizado ao arrepio do próprio pacto, sendo que a regularização formal somente ocorreu em 02/03/1999.

Enfim, está caracterizada a responsabilidade do sr. Alfredo Soubihe Neto pelas irregularidades acima descritas, não havendo razão para considerar violado, como pretende em suas alegações, seu pleno direito de exercício de defesa.

- Francisco Elísio Lacerda – Diretor-Substituto de Engenharia Rodoviária (p. 953/60 – anexos: p. 961/99);

(...)

As alegações do sr. Francisco Elísio Lacerda concentram-se num argumento extraído do exame de p. 331, por meio da qual esta instância analítica, por ocasião da primeira instrução técnica, considerou que não poderia haver responsabilização do mesmo, já que sua participação na celebração do convênio teria se restringido a um mero encaminhamento formal. Entretanto, esse entendimento se modificou na instrução seguinte (p. 764/73), após a juntada de novos documentos – entre os quais os de p. 747/48 –, pois ficou constatado um encadeamento formal de responsabilidades, segundo as atribuições de cada repartição técnica da Diretoria de Engenharia (p. 768). Admitido esse novo juízo, não cabe razão ao defendente atribuir-lhe o caráter de arbitrário, pois seu ingresso no rol de responsáveis se deu com a devida autorização do Ministro-Relator (p. 775), sendo-lhe oferecida a partir de então plena oportunidade ao completo exercício do seu direito de defesa.

Da mesma forma com que foram analisadas as alegações do sr. Roberto Borges Furtado da Silva, também se deve negar procedência às alegações do sr. Francisco Elísio, uma vez que sua responsabilidade na prática dos atos acima tipificados se demonstra na sequência de despachos de p. 747/48, os quais importaram na conversão do convênio para a natureza onerosa, sem que se cuidasse de especificar ou definir tecnicamente a obra conveniada; esse descuido constitui numa das causas ao prejuízo ocasionado – vale acrescentar que o plano de trabalho apresentado pelo ex-prefeito municipal de Ipameri, por ocasião da celebração do convênio, não cumpre as exigências previstas pela IN nº 01/1997. Além disso, o responsável não se preocupou, quando favoreceu o encaminhamento do pleito, em saber se a via contemplada estava regularmente inserida no Plano Nacional de Viação.

Acrescente-se, por fim, que o sr. Francisco Elísio repete argumento já expresso pelo sr. Alfredo Soubihe, segundo o qual o 12º DRF compatilharia responsabilidades pelo desfecho danoso do convênio. Tem-se como refutado o argumento, em face das considerações já expostas por ocasião da análise relativa à defesa deste último responsável.

- Francisco Augusto Pereira Desideri – Chefe da Divisão de Construção (p. 1005/11 – procuração p. 745 – anexos: 1012/38);

(...)

O responsável assinalado já havia sido citado anteriormente (p. 342), razão por que repete desta vez parte dos argumentos já apresentados, no sentido de que suas atribuições, enquanto Chefe da Divisão de Construção, não lhe obrigavam a emitir parecer para a celebração de convênios. Todavia, o motivo pelo qual é convocado aos autos nesta última oportunidade diz respeito à constatação de que contribuiu para o pagamento da 2ª parcela do convênio (p. 751), não se atendo às graves irregularidades que se manifestavam na ocasião, conforme acima mencionadas.

Nas suas justificativas, considera que sua ausência formal nos atos que propiciaram a celebração do convênio, bem como sua conversão para o caráter oneroso, o teriam deixado alheio a toda condução do processo, razão por que não poderia ser-lhe exigível o conhecimento de aspectos técnicos relativos à obra, como a existência de um ‘estudo preliminar’, e a necessidade de que fosse dado conhecimento à Prefeitura Municipal de Ipameri/GO. A respeito, todo o trâmite da aprovação do convênio e de sua execução teve a participação formal da subunidade de que era titular. Inadmissível, portanto, a consideração de que sua ausência, nas etapas iniciais, poderia eximi-lo da obrigação de conhecer todas as implicações do convênio, e da necessidade de adotar as precauções pertinentes, enquanto titular do cargo, no momento

crucial em que contribuiu para o pagamento da 2ª parcela. Nesse sentido, também deveria saber que o referido pagamento estava sendo feito ao arrepio de uma disposição do termo de convênio (cláusula segunda), em que se previa uma aprovação formal do Dner, quanto ao projeto da obra conveniada.

Por fim, também não prospera a alegação de que havia um erro material no aditivo então existente ao tempo em que propôs o pagamento da 2ª parcela do convênio em 29/12/1998 (p. 751), o qual teria sido corrigido somente por ocasião do 3º termo aditivo em 02/03/1999 (p. 75/76). Na verdade, conforme análise relativa às alegações do sr. Alfredo Soubihe Neto, a autorização desse pagamento foi feita ao completo arrepio de qualquer previsão legal, pois na ocasião nem mesmo havia sido assinado o 2º termo aditivo, o que ocorreu somente em 30/12/1998 (p. 70/71). Desse modo, o responsável não cuidou nem mesmo de saber se o pagamento que então propunha estava regularmente previsto.

Conclusão

O exame que se consubstancia na presente instrução, bem como o que se refere à instrução anterior (p. 764/73) prestaram-se à avaliação das alegações de defesa dos responsáveis que compareceram aos autos – srs. Maurício Hasenclever Borges, Sidney Boaretto da Silva, Valfredo Perfeito, Roberto Borges Furtado da Silva, Alfredo Soubihe Neto, Francisco Elísio Lacerda e Francisco Augusto Pereira Desideri –, cujo resultado mantém as imputações de irregularidade que se lhes referem. Desse modo e também considerando que o sr. Rômulo Fontenelle Morbach permaneceu revel (p. 710/12), os autos estariam em condições de acolher proposição de mérito, de acordo com as circunstâncias estabelecidas pela Decisão Normativa nº 35/2000.

Todavia, as alegações produzidas em tempo mais recente acabaram demonstrando que o responsável citado por edital, conforme endereço de p. 329, funcionou como procurador constituído de outros dois responsáveis (p. 913 e 960), com domicílio profissional em cidade diversa daquela indicada na citação que lhe foi encaminhada. Mesmo que se considere a validade do endereço inicialmente consignado, porquanto extraído do banco de dados da Receita Federal, seria recomendável renovar a citação que se lhe refere (p. 333), em face do conhecimento de seu endereço profissional, a fim de se evitar alegações futuras de prejuízo ao pleno exercício do seu direito de defesa.

(...)

3. Em atenção ao princípio da ampla defesa, autorizei mais essa nova citação sugerida pela Secex/GO, após obter a concordância do representante do **Parquet** especializado (fls. 1.047 e 1.052, vol. 4), resultando encaminhamento final que não difere do exame de mérito constante das instruções de fls. 764/773, vol. 3, e 1.039/1.044, vol. 4.

4. Diante disso, a proposição final foi no sentido de serem julgadas irregulares as contas dos responsáveis referidos na instrução de fls. 1.059/1.061, vol. 5, condenando-os, solidariamente, a recolherem aos cofres do Tesouro Nacional as quantias correspondentes a R\$ 100.000,00 e R\$ 143.316,47, atualizadas e acrescidas dos encargos legais a partir de 29/10/1998 e de 30/12/1998, respectivamente (art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443/1992).

5. Na ocasião, segui os encaminhamentos da unidade técnica e do Ministério Público, e direcionei o Tribunal a prolatar o Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara, transcrito parcialmente a seguir, na parte que ora interessa, com a redação dada pelo Acórdão nº 11.925/2011-2ª Câmara:

“9.1. com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, de modo tornar insubsistente o Acórdão nº 5.343/2011-TCU-2ª Câmara na parte que atinge o Sr. Ubirajara Alves Abbud;

9.2. em consequência ao disposto no subitem acima, dar aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão nº 5.343/2011-TCU-2ª Câmara a seguinte redação, mantendo em seus exatos termos os demais itens da deliberação recorrida:

‘9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Valfredo Perfeito, Prefeito Municipal de Ipameri/GO, Maurício Hasenclever Borges, Diretor-Geral, Rômulo Fontenelle Morbach, Procurador-Geral, Francisco Augusto Desideri, Chefe da Divisão de Construção, Sidney Boaretto da Silva, Chefe do Serviço de Programas Especiais, e Francisco Elísio Lacerda, substituto do Diretor de Engenharia, servidores do DNER, com fundamento no art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento dos valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a efetiva quitação dos débitos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU:

<i>Data do pagamento</i>	<i>Valores históricos pagos indevidamente (R\$)</i>
29/10/1998	100.000,00
30/12/1998	143.316,47

9.2. aplicar aos responsáveis abaixo relacionados, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, nos valores indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Responsável</i>	<i>Valor da multa (R\$)</i>
<i>Maurício Hasenclever Borges</i>	<i>10.000,00</i>
<i>Rômulo Fontenelle Morbach</i>	<i>10.000,00</i>
<i>Valfredo Perfeito</i>	<i>8.000,00</i>
<i>Francisco Augusto Desideri</i>	<i>5.000,00</i>
<i>Sidney Boaretto da Silva</i>	<i>5.000,00</i>
<i>Francisco Elísio Lacerda</i>	<i>5.000,00</i>

(...)”

6. Entretanto, aponta a unidade técnica desta feita, o Acórdão nº 5.343/2011-TCU-2ª Câmara continua com erro material, tendo em vista que não foram julgadas as contas dos responsáveis Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, arrolados no item 3 da deliberação referida, o que exige correção de ofício.

7. Por sua vez, o representante do **Parquet** discorda parcialmente da Secex/GO, em face das seguintes considerações:

“8. Embora concorde com a unidade técnica em relação à existência de omissão no Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara, peço vênias para dissentir da constatação de ocorrência de erro material passível de correção nos termos da Súmula/TCU nº 145.

9. Para a jurisprudência dominante no âmbito do processo civil, da qual deriva o Enunciado da Súmula nº 145, erro material ‘constitui equívoco involuntário do julgador, geralmente evidenciado por falhas em relação a nomes, datas e valores, perceptível **primo icto oculi** (...)’ (cf. STJ – AgRgRESP 500.409/PR). No mesmo sentido, tem-se que ‘o erro material é aquele perceptível sem a necessidade de maior exame da sentença ou do acórdão e que produz dissonância evidente entre a vontade do julgador e a expressa no julgado (...)’ (cf. STJ – Resp 91.999/SP).

10. Conforme se depreende dos excertos das jurisprudências acima, o instrumento da correção de inexatidão material se presta a remediar pequenas inconsistências, o que não guardaria similitude em relação ao caso sob exame.

11. A uma, pois a alteração pretendida modificaria substancialmente o acórdão, tendo em vista a redefinição dos responsáveis solidários no débito. A duas, porque o nobre relator, ao se manifestar em seu voto, não se pronunciou expressamente quanto ao mérito das contas dos dois responsáveis omitidos.

12. Desta feita, ante a inexistência de manifestação de um juízo de valor sobre a conduta dos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, e renovando minhas vênias à unidade técnica, manifesto-me pela impertinência da proposta alvitrada.

13. Não se pode olvidar que, em um primeiro exame, uma solução que se amoldaria ao caso seria a interposição de embargos de declaração, frente à omissão detectada. Contudo, ante o longo decurso de prazo entre a prolação do Acórdão e a detecção da omissão, a propositura de tal recurso se revelaria extemporânea.

14. Também não se está diante de uma nulidade do Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara. O **decisum** proferiu, de maneira válida e regular, o julgamento referente a seis dos oito responsáveis arrolados nesta TCE, sendo que alguns interpuseram recurso e outros já estão em fase de cobrança executiva. Portanto, entendo que resta apreciar as questões de fato e de direito relativas aos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva e expedir um pronunciamento em relação ao mérito de suas contas.

15. Nos termos do artigo 1º, inciso I, da LO/TCU, ao TCU compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (...). Ainda segundo o § 2º do artigo 16 da mesma Lei, definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

16. Deste modo, uma vez que o Acórdão proferido não fez coisa julgada, nem formal e nem material, em relação aos responsáveis omitidos naquela decisão, este representante do MP/TCU renova sua manifestação pela impertinência da medida proposta pela Secex/GO e sugere que os autos retornem ao Gabinete no Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, relator **a quo** desta TCE, para que se proceda à apreciação das contas dos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, conforme proposto no parecer de pp. 13/14 da peça 24.”

É o Relatório.