

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela inventariança do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), em face de irregularidades na execução do Convênio de Delegação nº PG-041/98-0, celebrado entre aquela autarquia e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, visando à construção de um bueiro celular triplo na ligação da BR-352 com a BR-490.

2. Originalmente, as irregularidades constatadas nos autos foram imputadas aos 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, estes últimos servidores do DNER.

3. Em razão disso, tais gestores tiveram suas contas julgadas irregulares, sendo lhes atribuído, solidariamente, o prejuízo ocasionado ao Erário (Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara, com a redação dada pelo Acórdão nº 11.925/2011-2ª Câmara).

4. Entretanto, apesar de a unidade técnica e o Ministério Público também apontarem como responsáveis solidários pelo débito apurado nos autos os Srs. Alfredo Soubihe Neto (Diretor de Engenharia Rodoviária) e Roberto Borges Furtado da Silva (Chefe-Substituto da Divisão de Construção), equivocadamente deixei de apreciar suas participações e, assim, o Tribunal de julgar suas contas.

5. Portanto, assiste razão à Secex/GO e ao Ministério Público quando propõem corrigir esse erro. Quanto à forma processual de realizar esse procedimento, concordo com o **Parquet** especializado quando sugere que o julgamento das contas dos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva decorra de efetiva análise do mérito de suas condutas, e não da simples revisão de ofício do **decisum** original, de forma a incluí-los como devedores solidários do débito em referência.

6. De fato, por se tratar de julgamento que, adiante, implicará a imputação de débito e multa a tais responsáveis, o mais prudente e razoável é examinar expressamente as alegações de defesa desses gestores, como assim deveria ter feito quando votei a deliberação inicial.

7. Nesse sentido, como afirma o MP/TCU, no subitem 4 do meu relatório integrante do Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara, não por outro motivo repetido no relatório acima, registrei que a proposição da unidade técnica, após o exame das alegações de defesa dos responsáveis, era julgar irregulares as contas dos seguintes responsáveis (fls. 3/4 do Documento Eletrônico 24):

“- *Maurício Hasenclever Borges*

- *celebração do Convênio PG - 041/98-00 e 1º termo aditivo (enquanto Diretor-Geral), 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 10/07/199, 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.*

- *Rômulo Fontenelle Morbach*

- *celebração do Convênio PG - 041/98-00 e 1º termo aditivo (enquanto Procurador-Geral), 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, firmado 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 do 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 01/199, 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.*

- *Sidney Boaretto da Silva*

- *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.*

- *Francisco Augusto Pereira Desideri*

- *emissão de parecer favorável, enquanto Chefe da Divisão de Construção, ao pagamento de parcela relativa ao Convênio nº 041/98-00, firmado entre o Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, apesar dos seguintes fatos: não haver, na ocasião, previsão financeira, em termo de convênio' ou aditivo, para a referida parcela; não haver aprovação de projeto referente à obra conveniada, conforme previa o termo de convênio; não ter havido comunicação à Prefeitura Municipal de Ipameri/GO do 'estudo preliminar' realizado pelo Dner, o qual modificava as especificações iniciais da obra conveniada.*

- *Roberto Borges Furtado da Silva*

- *emissão de parecer favorável, enquanto Substituto do 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.*

- *Alfredo Souhihe Neto*

- *autorização de pagamento, enquanto Diretor de Engenharia Rodoviária, das parcelas relativas ao Convênio nº 041/98-00, firmado entre o Dner e a Prefeitura Municipal de Ipameri/GO, apesar dos seguintes fatos: não haver aprovação de projeto referente à obra conveniada, conforme previa o termo de convênio; não ter havido comunicação à Prefeitura Municipal de Ipameri/GO do 'estudo preliminar' realizado pelo Dner, o qual modificava as especificações iniciais da obra conveniada; não haver, na ocasião do pagamento da 2ª parcela, previsão financeira em termo de convênio ou aditivo.*

- *Francisco Elísio Lacerda*
- *emissão de parecer favorável, enquanto Substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária, 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.*
- *Valfredo Perfeito*
- *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”. (grifos acrescidos)*

8. Diante disso, voltando a incorporar às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos no relatório que integra o Acórdão nº 5.343/2011-2ª Câmara (repetido no item 4 do presente relatório), que rejeitaram as alegações de defesa dos responsáveis arrolados nos autos, entendo devam ser julgadas irregulares as contas dos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, imputando-lhes o débito apurado nos autos, aplicando-lhes, ainda, multa, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 57 da Lei nº 8.443/1992.

9. Concluo meu raciocínio informando não vislumbrar a boa-fé dos responsáveis que ora tem suas contas julgadas, assim como transcrevendo, como o fiz na deliberação original, trecho da instrução da unidade técnica, para explicitar, resumidamente, os motivos do encaminhamento ao final proposto:

“Comecemos 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?

(...)

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 de o 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 resultou o convênio em tela já se delineava desde sua gênese, quando administradores deixaram de observar as mais comecinhas regras de gestão. Tal desprezo tornou-se ainda mais significativo, quando pessoas de quem se esperava 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 nem sequer nasceu. Ainda, mesmo 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 2/3/1999, com o terceiro termo aditivo, é que a situação foi corrigida.” (fls. 695/699, vol. 3)

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2012.

AUGUSTO NARDES
Relator