

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 029.235/2010-3

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santana - AP

Responsáveis: Amapaz Projetos Sustentáveis Ltda (01.674.622/0001-68); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (586.131.106-49); Luiz Henrique Maiolino de Mendonça (637.967.677-53); Petcon Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda (26.478.016/0001-06); Rosemiro Rocha Freires (030.327.952-49)

Interessados: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit/MT (03.983.939/0001-01); Prefeitura Municipal de Santana - AP (23.066.640/0001-08)

Advogados constituídos nos autos: Sandra Regina Alcântara (OAB/AP 599), Ruben Bemerguy (OAB/AP 192) e Fernando Luiz Carvalho Dantas (OAB/DF 22.558).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO DAS OBRAS DE REVITALIZAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO DO MUNICÍPIO DE SANTANA/AP. DÉBITO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTAS IRREGULARES DO GESTOR MUNICIPAL E DE SERVIDOR DO DNIT. MULTAS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório instrução elaborada por auditor da Secex/AP, que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada Unidade Técnica.

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em desfavor do Sr. Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito do município de Santana/AP, em face da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00. O ajuste visava à elaboração do projeto executivo das obras de revitalização do setor portuário do Município de Santana, no Estado do Amapá.

HISTÓRICO

2. O Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 (Siafi 461455) tinha por objeto a “Elaboração do Projeto Executivo das Obras de Revitalização do Setor Portuário do Município de Santana, no Estado do Amapá”. Com prazo de vigência estabelecido de 5/7/2002 a 31/12/2002, foi orçado em R\$ 1.800.000,00, dos quais R\$ 1.710.000,00 eram de responsabilidade do Dnit, e R\$ 90.000,00, referentes à contrapartida do conveniente. No entanto, foram liberadas apenas duas parcelas, no valor total de R\$ 1.500.000,00 (peça 1, p. 24-31 e 32-37).

3. A comissão da TCE do Dnit entendeu que o Sr. Rosemiro Rocha Freires foi responsável por um prejuízo ao erário no valor total dos recursos repassados – R\$ 1.500.000,00, tendo em vista que nenhum dos projetos está em condições de ser executado e que, apesar dos esforços conjuntos daquela autarquia e do atual Prefeito de Santana/AP, não foi possível concluir o objeto do convênio (peça 3).

4. A Controladoria-Geral da União (CGU) anuiu à proposta da comissão de tomada de contas do Dnit e, em adição, salientou que o conveniente realizou despesas fora da vigência do convênio, no valor de R\$ 355.100,00 (peça 3, p. 67-69).

5. Após promover a citação do Sr. Rosemiro Rocha Freires pela integralidade dos valores repassados (R\$ 1.500.000,00), a Secex/AP, com anuência do Parquet especializado, propôs o acolhimento parcial das alegações de defesa do ex-prefeito, o julgamento pela irregularidade das contas desse gestor sem condenação em débito. Isso porque, no entender da unidade técnica, era possível a conclusão dos projetos e a consecução do objeto pactuado. O encargo, para tanto, seria do Dnit, pois, conforme cláusula décima primeira do convênio, é responsabilidade dessa autarquia federal assumir a execução dos serviços diante da paralisação pelo conveniente.

6. Em que pese o afastamento do débito, a Secex-AP propôs o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa ao Sr. Rosemiro Rocha Freires 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” (peça 19).

7. O eminente Ministro Augusto Nardes, então Relator deste processo, divergiu da unidade técnica por entender que ainda não havia elementos suficientes para deliberar definitivamente a respeito da matéria. Dessa forma, ampliou o rol de responsáveis e determinou que a Secex/AP promovesse novas citações e audiências (peça 23).

7.1 Ao fundamentar a responsabilização dos agentes e empresas, o então Relator citou o descumprimento de diversos artigos da Instrução Normativa STN 7, de 15/1/1997, quando o correto seria mencionar a Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997. Dado o erro material, a Secex-AP encaminhou o processo ao Gabinete do Exm. Ministro-Relator Benjamin Zymler para renovação das notificações processuais (peças 71-72).

8. Após análise sintética do processo recebido, o Exm. Ministro-Relator Benjamin Zymler entendeu pela realização de novas comunicações e encaminhou os autos a Secex/AP para adoção das medidas cabíveis (peça 175).

8.1 Ao analisar os autos, o eminente Relator evidenciou as constatações de inúmeras inconsistências e pendências nos projetos elaborados, tendo a própria autarquia Dnit concluído que nenhum dos elementos produzidos está apto a ser executado, conforme síntese da do entendimento abaixo:

O reaproveitamento de alguns desses projetos só será possível caso se contrate nova empresa para revisar o que foi entregue.

8.2 Como exemplo das inconsistências citou a ausência detalhes sobre as sondagens do solo, a ausência de memorial descritivo do muro de contenção, a falta de definição da funcionalidade de cada um dos empreendimentos projetados, dentre outras coisas (peça 2, p. 275-280).

8.3 E, por fim, mencionou que a jurisprudência desta Corte de Contas entende que em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pelo total dos recursos repassados.

9. Seguindo as diretrizes do Exm. Ministro-Relator, esta UT procedeu com as comunicações, conforme quadro-resumo a seguir:

Responsável	Citação	AR	Alegações de defesa
Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito	0816/2013 (30/9/2013)	Peça 188	Peça 196

de Santana/AP	0817/2013 (30/9/2013)	Peça 187	
PETCON Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda.	0818/2013 (30/9/2013)	Peça 192	Peça 195 (peças 80-174)
	0819/2013 (30/9/2013)	??	
AMAPAZ Projetos Sustentáveis Ltda.	0820/2013 (30/9/2013)	Peça 197	Peça 195 (peças 80-174)
Responsável	Audiência	AR	Razões de Justificativas
Luiz Fernando de Pádua Fonseca, fiscal do Dnit	0821/2013 (30/9/2013)	Peça 193	Peça 194
	0822/2013 (30/9/2013)	Peça 189	

EXAME TÉCNICO

10. Preliminarmente, registra-se que o processo de TCE ora analisado obedeceu às disposições formais da IN TCU 56/2007, vigente à época, e da, em vigor, IN TCU 71/2012. Ainda, tendo em vista o período de celebração, que foi em 2002, os normativos regulamentadores são, entre outros, as Leis 8.666/1993 e 4.320/1964, os Decretos 93.872/1986 e 99.658/1990 e Instrução Normativa STN n. 1/1997.

11. A seguir serão sintetizadas as respostas às citações realizadas e as respectivas análises técnicas, haja vista que houve solidariedade no ato impugnado.

11.1. Citações realizadas

Responsáveis	Ato impugnado	Alegações de defesa
- Rosemiro Rocha Freires - PETCON Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. - AMAPAZ Projetos Sustentáveis Ltda.	Débito de R\$ 2.932.879,47, em 30/9/2013. O débito é decorrente do não atingimento dos objetivos do convênio em razão das diversas pendências listadas nos pareceres emitidos pelo Dnit (a exemplo das contidas à peça 2, p. 275-280), as quais impossibilitaram o aproveitamento dos projetos elaborados, em desacordo com o art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997.	Peças 80-174 e 196

12. Alegações de defesa do Sr. Rosemiro Rocha Freires

12.1 O Sr. Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito de Santana/AP, por intermédio de sua procuradora Sra. Sandra Regina Alcântara (OAB/AP 599), apresentou suas alegações de defesa (peça 196), argumentando em síntese:

a) que o Dnit, além de não repassar o valor total (repassou apenas R\$ 1.500.000,00 de R\$ 1.710.000,00), também não se manifestou quanto à prorrogação da vigência do convênio, em total inobservância ao disposto na Cláusula Nona do ajuste;

b) que o projeto foi efetivamente realizado, cuja constatação consta nas atas anexadas aos autos às fls. 44/45, donde consta a entrega da primeira parte do objeto do convênio, comprovando a atitude zelosa do gestor;

c) que, conforme ratificado pelo Termo de Recebimento Definitivo 1/12: "o cumprimento de todas as metas físicas programadas no Plano de Trabalho integrante do Convênio DNIT/DAO/001/2002-00, ou seja, a conclusão dos demais projetos, depende do repasse pelo DNIT do saldo de recursos referente à participação da União, no valor de R\$ 210.000,00, que ficou comprometido em decorrência das restrições orçamentárias do Governo Federal". Bem como afirma que "os projetos já concluídos contêm os elementos suficientes para caracterizar com nível de precisão as obras e serviços a serem executados, conforme determina o inciso IX, do Artigo 6º, da Lei n.º 8.666/193, podendo serem aprovados".

d) e que Acórdãos desta Corte de Contas defendem como causa maior da lide a desídia dos dirigentes do Dnit, conforme extratos a seguir:

12. Ora, não obstante tenha havido pagamento antecipado de serviços, o fato é que parte dos projetos executivos foi entregue à municipalidade. Nesse sentido, a não ser que os projetos em nada se ajustem ao que foi contratado, não caberia demandar do consórcio ou mesmo do conveniente a devolução do respectivo valor. Vislumbro que, nesse caso, a responsabilidade pelo dano recairia sobre o próprio Dnit, que, deixando de repassar a integralidade dos recursos, inviabilizou a execução das obras. (AC-1196-26/07-P – Marcos Bemquerer)

13. Alegações de defesa do Consórcio PETCON/AMPAZ

13.1 O Consórcio PETCON/AMPAZ, constituído pelas empresas PETCON Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e AMAPAZ Projetos Sustentáveis Ltda., por intermédio de seu procurador Sr. Ruben Bemerguy (OAB/AP 192), apresentou suas alegações de defesa (peça 195), ratificando defesa já apresentada em outra oportunidade (peças 80-174), a qual, em síntese relata:

a) preliminarmente, que os fatos ocorreram há mais de dez anos, ou seja, qualquer descrição atual do passado requer bastante cuidado no excesso de formalismo;

b) que o Consórcio PETCON/AMPAZ não estabeleceu qualquer vínculo contratual com o Dnit, mas sim com a Prefeitura de Santana/AP, a qual aceitara integralmente e sem ressalvas os serviços executados pela contratada. Sendo assim, o Consórcio em questão não tem obrigação alguma com o Dnit, ou seja, após o recebimento do serviço/objeto, o Município de Santana/AP é o responsável pela prestação de contas ao referido Departamento;

c) que o Município de Santana/AP, por seus prepostos, em 14/11/2002, emitiu Termo de Aceitação dos Serviços onde “declaram que aceitam em caráter definitivo a etapa da obra correspondente ao 3º evento – Projeto Básico de Engenharia e Estudos Ambientais – referente aos serviços de desenvolvimento do projeto executivo das obras de revitalização do setor comercial – portuário de Santana, estado do Amapá, que obra atingiu seu objetivo, no valor global de R\$ 385.000,00, estando tudo dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado pelo Ministério dos Transportes”;

d) que, em 19/12/2002 e 10/2/2003, o Município de Santana/AP editou novos Termos de Aceitação dos Serviços onde “declaram que aceitam em caráter parcial a etapa da obra correspondente ao 5º evento – Detalhamento Executivo dos Projetos Básicos – referente aos serviços de desenvolvimento do projeto executivo das obras de revitalização do setor comercial – portuário de Santana, estado do Amapá, que a obra atingiu seu objetivo nessa etapa, no valor global de R\$ 285.000,00, estando tudo dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado pelo Ministério dos Transportes”;

e) que, em 17/12/2003, por meio de Ordem de Paralisação de Serviços o Município de Santana/AP autoriza a paralisação dos serviços pela falta de liberação do restante dos recursos por parte do Dnit.

f) que, no período adiante até 2012 foram emitidos diversos pareceres e realizadas várias reuniões, inclusive com a participação do Dnit-Brasília, nos quais foram atestadas a conclusão dos serviços prestados, mas que hoje, dentro das novas atribuições do Ministério do Transporte, apenas uma parte daquele projeto poderia ser executada, qual seja, o terminal hidroviário, contendo as instalações de acostagem, estação de passageiros, armazém de carga, pátios e urbanização do entorno.

g) e que, por fim, em 9/4/2012, pelo Ofício 139/2012, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Santana/AP emite parecer onde ratifica o recebimento e aprova o conjunto dos projetos contratados por parte do Consórcio PETCON/AMPAZ.

h) defende-se ainda que não caberia ao Dnit a ação de rejeitar um projeto aprovado pela conveniente, até porque o benefício da ação será daquela municipalidade e os titulares responsáveis perante os Órgãos de Controle de Estado situam-se naquela unidade federativa.

i) Prosseguindo, a defesa termina com a exclamação de que, em resumo, as notas técnicas e pareceres demonstram que existiram impropriedades técnico-administrativas que não invalidam o

desenvolvimento conceitual do projeto e não compromete a propriedade intelectual dos autores, ou seja, rejeitar o projeto neste momento, totalmente fora da realidade onde ele foi concebido, seria penalizar ainda mais as aspirações da municipalidade santanense que, pacientemente, aguarda pelas obras por oito longos anos.

14. Análise Técnica das respostas às citações

14.1 A defesa do ex-prefeito se fundamenta na ausência do repasse integral dos recursos pelo Dnit que teria comprometido a conclusão do projeto, mas que o objeto foi entregue satisfatoriamente, inclusive com recebimento pela contratante..

14.2 Quanto à falta de repasse da complementação por parte do Dnit é importante frisar que o pedido de prorrogação do convênio foi realizado intempestivamente (março 2003, vigência do convênio já havia encerrado), ou seja, 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.

14.3 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. Resta claro 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.

14.4 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.

14.5 No tocante a conclusão satisfatória do objeto pactuado, 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).

14.6 Contudo, 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). 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).

14.6.1 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).

14.6.2 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 alternativa que não a de rejeitar o produto entregue pelo consórcio contratado e, em consequência, o objeto do convênio.

14.7. Nesse sentido, a omissão do responsável foi determinante para que as falhas do projeto não pudessem ser corrigidas, haja vista o término da vigência do ajuste e a impossibilidade de repasse dos recursos remanescentes pelo concedente.

14.8. Por essas razões, não devem ser acolhidas as alegações de defesa do responsável, ensejando o julgamento pela irregularidade das suas contas com imputação de débito e aplicação de multa.

14.9. Outro é o entendimento em relação à responsabilização das empresas que constituíram o consórcio contratado pela prefeitura. Ainda que não tenha acolhida a tese de estabelecimento de vínculo contratual direto dela com o Dnit, em razão do objeto está vinculado a um convênio envolvendo recursos federais, seus argumentos, em cotejo com elementos contidos nos autos, remetem para a uma análise mais percutiente acerca de sua real participação no cometimento do dano apurado.

14.9.1. De fato, como alegado pelo consórcio, na vigência do convênio e do contrato todos os pareceres emitidos, tanto pela fiscalização da prefeitura, como pelos técnicos do Dnit, foram pela adequação dos projetos. Imediatamente após o término da vigência do ajuste, há de ressaltar que a Nota Técnica 010/2003-GEPMAQ/DAQ/Dnit, de 24/7/2003 aprovou os produtos entregues e, em seguida, a Nota Técnica 026/2003-CGPMAQ/DAQ, de 20/11/2003 recomendou a celebração de novo convênio para a conclusão do objeto, ressaltando que houve falha que inviabilizou a liberação da última parcela e da prorrogação da sua vigência (peça 1, p. 75-78 e 83-85).

14.9.2. Apontam os autos que, somente em 30/8/2007 o Dnit apontou problemas nos projetos e sugeriu o encerramento do convênio, a elaboração de outro ajuste com aproveitamento do projeto executivo já elaborado. A nota foi assinada por dois engenheiros da Autarquia (peça 1, p. 200-202).

14.9.3. Como bem ressaltou o eminente Relator, em regra, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pelo total dos recursos repassados.

14.9.3.1. Ocorre que as notas técnicas que fundamentaram a conclusão da comissão de tomada de contas especial mencionadas no item 14.6 antecedente, afirmam categoricamente que, não obstante as falhas detectadas, os projetos podem ser complementados, atualizados e reanalisados.

14.9.3.2. À luz dessas conclusões, não há como recomendar a pura e simples rejeição de todo o trabalho realizado, com a responsabilização solidária do consórcio. Não há nenhuma evidência de que a empresa tenha concorrido para a omissão do ex-prefeito em relação ao pedido de prorrogação do convênio, muito menos quanto a não liberação pelo Dnit da última parcela do ajuste. É razoável supor que, se esses dois eventos tivessem sido concretizados, seriam viabilizados os condicionantes temporal e financeiro para que o consórcio promovesse os ajustes que, relembrando, se impuseram por falhas detectadas muito depois do término da vigência e do contrato.

14.9.3.3. Há de se ressaltar, ainda, a natureza complexa de todo o trabalho realizado. Conforme Nota Técnica 004/DAQ/DNIT, de 31/5/2002, que analisou o pleito da prefeitura de Santana, área urbana abrangida pelo projeto foi dividida em 3 (três) setores, onde seriam realizadas as intervenções, conforme a seguir (peça 1, p. 11-18):

Setor	Características	Intervenções
1 – Antiga área portuária/porto de passageiros para navegação regional.	Ocupando atualmente uma área de 256.443 m ² , é composto por pequenos estabelecimentos comerciais e industriais, um porto de carga e descarga para pequenas e médias embarcações (Porto do Grego), um terminal de passageiros e 3 (três) armazéns portuários, sendo um deles utilizado como sede da Prefeitura.	- Construção da Praça Cívica; - Construção da Praça Cobra Sofia; - Construção da Praça Amazônica; - Construção da Praça da Orla; - Recuperação e Revitalização dos 3 armazéns portuários existentes; - Recuperação de Paramento Vertical (Arrimo); - Construção do Museu Náutico e do Mirante; - Construção do Porto de Passageiros (Porto das Catraias); - Construção do Porto Municipal; e - Construção e Urbanização das vias de Acesso.
2 – Porto público de cargas para navegação regional	Com aproximadamente 33.780 m ² de área, está situado entre o muro da Baixada do Ambrósio e o muro da Empresa Amcel, incluindo o Igarapé da Hospitalidade (Mata-Fome), principal canal natural de drenagem de águas pluviais da cidade de Santana, onde se localizam comércios e pequenos portos. A parte aterrada é composta por um amplo terreno e um porto de atracação privado rudimentar, com duas balsas de 50 m ² . São previstas nesta área as seguintes intervenções:	- Construção do Porto Público de Cargas da Navegação Regional; - Construção do terminal de Cargas; - Urbanização da Área; - Construção da Praça do Comércio; e - Construção do centro Comercial 03.
3 – Porto público de balsas	Instalado em cerca de 126.000 m ² de área, incluindo a área administrada pela CDP, que recebe navios de calado médio de 10 metros. Possui ainda, cais comercial com extensão de 340 m, com plataforma lateral para	- Construção do Porto público de Balsas; - Construção e Urbanização das cessos; - Construção para Estacionamento de Carretas; e - Construção de Instalações de Apoio Área de Estacionamento.

	operação de embarcações de pequeno porte. Pretende-se realizar as seguintes obras:	
--	--	--

14.9.3.4. Pode-se mencionar, ainda, para bem dimensionar a complexidade do objeto contratado, a listagem do projeto básico e executivo acostado à peça 1, p. 203-224 dos autos, constituído por 322 pranchas.

14.9.4. Assim, só é possível concluir pela impossibilidade de aproveitamento do projeto estritamente à luz do término da vigência do convênio e da superveniência do longo tempo já decorrido desde a consumação dos eventos. Nesse aspecto, cabe responsabilizar o ex-prefeito. Entretanto, no aspecto estritamente técnico das manifestações dos engenheiros do Dnit, o aproveitamento seria possível e isso fundamenta a proposta de isenção de responsabilidade da empresa, haja vista que, além de não ter concorrido para os problemas havidos no gerenciamento do ajuste, não recebeu o valor integralmente devido pelo objeto contratado.

15. Dessa forma, entendendo pela isenção de responsabilidade do Consórcio PETCON/AMPAZ, propondo-se o acolhimento de suas alegações de defesa e sua respectiva exclusão do débito. Já em relação ao ex-prefeito Sr. Rosemiro Rocha Freires, restando caracterizado a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, será proposta sua condenação no débito em questão, o julgamento pela **irregularidade de suas contas** e a aplicação da **multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16 Audiência realizada

Responsável	Ato impugnado	Alegações de defesa
- Luiz Fernando de Pádua Fonseca	Emissão de Nota Técnica nº 010/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT, (peça 1, p. 75-78), na qual afirma que “Os projetos já concluídos contêm os elementos suficientes para caracterizar com nível de precisão as obras e os serviços a serem executados, conforme determina o inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, podendo ser aprovados”, em contraposição às análises posteriores realizadas pelo próprio Dnit que concluíram pela inexecutabilidade dos elementos produzidos.	Peça 194

17. Razões de justificativas do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca

17.1 O Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, Coordenador da DAQ/Dnit à época dos fatos, apresentou suas razões de justificativas (peça 194), argumentando em síntese:

a) preliminarmente aduz acerca da prescrição relativa à possível sanção exarada nos autos, haja vista que o justificante só foi intimado em 17 de setembro de 2013, sendo que emitiu a Nota Técnica ora impugnada em 24 de julho de 2003, isto é, há mais de 10 anos de seu chamamento ao processo;

b) que na ata da 1ª reunião da Comissão Paritária, que foi criada com o objetivo de acompanhar o projeto, foi acordado que o responsável pela equipe de fiscalização e acompanhamento do serviço seria outro servidor, que seria responsável por proceder à cobrança da entrega dos relatórios de prestação de contas mentais, enquanto que o justificante teria a função de atuar de forma mais efetiva no suporte técnico ao desenvolvimento dos projetos;

c) que após a expiração do prazo de vigência do ajuste o justificante oficiou informando a recepção dos projetos dos relatórios parciais do convênio, atestando que até o montante do que foram desenvolvidos, os projetos básicos estariam aptos a serem aprovados sob o ponto de vista estritamente técnico, submetendo a apreciação da Diretoria de Administração e Finanças do Dnit dos aspectos financeiros correspondentes.

d) que na ocasião da emissão da Nota Técnico ora impugnada, a qual considerou as atas de reuniões da Comissão Paritária, informou também a ocorrência de modificação dos projetos de engenharia e arquitetura entregues, que somados ao atraso no repasse dos recursos orçamentários da União exigidos para a conclusão dos projetos executivos ensejariam, nos termos da IN STN 1/1997, o aditivo de prazo *ex officio* para o Convênio entre a União e a Prefeitura de Santana. Noutro giro, reportou a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do Convênio, porquanto as condições geotécnicas dos setores de implantação do empreendimento representaram modificação no projeto básico de engenharia e arquitetura, com impacto no quantitativo de áreas de edificações nos Setores I e II, e na estrutura de custos do projeto executivo em R\$ 356.557,51, a ensejar aditivo de preço de 19,82% do montante total do Convênio.

e) que produziu, ainda, parecer técnico quanto a Elaboração dos elementos do Projeto Executivo, com base nos elementos e projetos encaminhados pela PMS, cotejado com o plano de trabalho aprovado pelo DAQ/DNIT, que resultou no quadro informativo contendo o percentual de execução dos itens de serviços contratados, que informa haverem sido até então desenvolvidos mais de 80% dos projetos constantes do escopo.

f) e que, por fim, emitiu a Nota Técnica 10/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT, consubstanciadas na absoluta pertinência técnica do conteúdo oficiado, bem como no entendimento de que ao momento do recebimento dos projetos básicos até então desenvolvidos (e não dos projetos executivos conforme afirmado no ofício de audiência), haveria elementos suficientes a que servissem para subsidiar ulterior processo administrativo de licitação em sua fase interna.

18. Análise Técnica da resposta à audiência

18.1 Preliminarmente, no que se refere à possibilidade de imposição de multa, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, as ações destinadas a cominar sanções, decorrentes de prática de atos ilícitos, têm seus prazos prescricionais fixados por lei.

18.2 Considerando que o ato impugnado ocorreu após a vigência do Código Civil de 2002, entende-se que o prazo prescricional para imposição de multa a responsável seria o geral, de 10 anos, estabelecido no art. 205 do Código Civil de 2002. Acerca do assunto, resalto que a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de aplicar as regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas (Acórdãos 1.727/2003, 330/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; 8/1997 e 11/1998 e 5/2003, da 2ª Câmara; 71/2000, 61/2003, 771/2010 e 474/2011, do Plenário).

18.3 Contudo, tendo em vista que antes da consumação integral do prazo de prescricional houve a interrupção, isto é, em 3/5/2012 (peças 26 e 30) comunicou-se ao responsável da necessidade de apresentação de razões de justificativas para o mesmo fato impugnado, entende-se que para o ato e responsável em questão não houve a prescrição para punir.

18.4 Prosseguindo, apesar de o responsável ter exposto exaustivamente que procedeu com diversas ações de fiscalização durante o projeto, que não tinha a responsabilidade direta da fiscalização *in loco*, e que na verdade emitiu um parecer acerta da conclusão do projeto básico e não do projeto executivo, seu parecer informa o contrário, conforme síntese abaixo:

3 — PARECER TÉCNICO QUANTO A ELABORAÇÃO DO EXECUTIVO

A elaboração do Projeto Executivo das Obras de Revitalização do Setor Comercial Portuário de Santana se encontra em fase de conclusão. O estágio atual do detalhamento executivo de cada obra prevista é o seguinte:

O cumprimento de todas as metas físicas programadas no Plano de Trabalho integrante do Convênio nº Dnit/AQ/001/2002-00, ou seja, a conclusão dos demais projetos, depende do repasse pelo DNIT do saldo de recursos referente à participação da União, no valor de R\$ 210.000,00, que ficou comprometido em decorrência das restrições orçamentárias do Governo Federal.

Os projetos já concluídos contêm os elementos suficientes para caracterizar com nível de precisão as obras e serviços a serem executados, conforme determina o inciso IX, do Artigo 6º, da Lei n.º 8.666/93, podendo serem aprovados. (peça 1, 77)

18.5 Somado a essa contradição, há as Notas Técnicas 20/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 7/5/2010, 22/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 10/5/10, emitidas pela área técnica, com as seguintes conclusões (peça 3, p. 32-33):

O Projeto apresenta vício desde a sua criação, indo além das competências institucionais do DNIT, posto que para sua implementação, esta Autarquia deverá trabalhar com os projetos de suas atribuições que são: Estaleiro, Terminal de Cargas, Terminal de Passageiros e Terminal Rodoflúvia;

Quanto às justificativas elencadas na Carta Consórcio PETCON-AMAPAZ Nº 001/2010, de 24 de março de 2010 e no Ofício nº139/2010, de 09 de abril de 2010, da Prefeitura de Santana/AP, segundo análise técnica alguns pontos foram atendidos, outros parcialmente e ainda aqueles que não foram atendidos, conforme as Notas Técnicas supramencionadas;

Acerca da possibilidade de aproveitamento do aludido projeto e sobre a quantificação do que poderia ser aproveitável, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária informou que nenhum dos projetos entregues estariam aptos a serem executados, para o momento, devido aos problemas encontrados e expostos nas referidas Notas Técnicas;

Consta da informação técnica que mesmo sendo resolvidas todas as incongruências apontadas na análise empreendida, seriam necessários, devido às mudanças provavelmente ocorridas naquele Município, no decorrer dos oito anos, desde sua elaboração em 2002/2003, a complementação, atualização e re-análise dos Projetos;

Outrossim, não será possível a homologação desse Projeto Executivo no âmbito do DNIT, pelo menos em um exíguo espaço de tempo, além disso, as falhas de formalidade, financeira e técnica deveriam ter sido sanadas por via administrativa e em tempo hábil e não por meio de tomada de contas especial.

19. Diante do exposto e entendendo que o responsável não ilidiu os fatos contrapostos pelo Dnit, entende-se que houve prática do prescrito no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992 e propor-se-á a rejeição das razões de justificativas apresentadas e a aplicação da multa prevista para tal prática.

20. Considerando a não adoção execução das etapas pendentes, especialmente pela não solicitação da prorrogação do ajuste no prazo legal, não é possível identificar a boa fé do gestor responsável. Ademais, conforme expresso no Despacho Ministério “existem diversas pendências e inconsistências nos projetos elaborados, tendo o Dnit concluído que nenhum dos elementos produzidos está apto a ser executado. Essa autarquia federal chega, inclusive, a afirmar que o reaproveitamento de algum desses projetos só será possível caso se contrate nova empresa para revisar o que foi entregue (peça 2, p. 275-280). Como exemplo das inconsistências, é citada a ausência de detalhes sobre as sondagens do solo, a ausência de memorial descritivo do muro de contenção, a falta de definição da funcionalidade de cada um dos empreendimentos projetados, dentre outras coisas.”.

20.1. Conclui-se, pois, pela ocorrência de dano ao erário, cujos recursos devem ser integralmente devolvido aos cofres federais pelo gestor responsável. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU (Acórdãos 425/2010-TCU-1ª Câmara, 229/2010-TCU-2ª Câmara, 903/2008-TCU-2ª Câmara e 968/2008-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

21. Examinou-se processo de TCE relativa ao Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00, ajuste este que visava à elaboração do projeto executivo das obras de revitalização do setor portuário do

Município de Santana, no Estado do Amapá. O referido acordo teve aporte de R\$ 1.500.000,00 federais, que foram transferidos por meio de duas parcelas (itens 1-2).

22. *O presente processo foi instaurado pela concedente, o qual foi ratificado pelo órgão de controle interno (itens 3-4).*

23. *Após realizar comunicações relativas ao contraditório, considerando a determinação de ampliação do rol dos responsáveis pelo Ministro-Relator (itens 5-9), em análise técnica entendeu-se pelo acolhimento das alegações de defesa apresentada pelo Consórcio PETCON/AMPAZ, pela rejeição das alegações de defesa apresentada pelo ex-prefeito e pela rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo responsável de fiscalização do Dnit à época dos fatos (itens 10-19).*

24. *Em decorrência, devem ser julgadas irregulares as contas do ex-prefeito, com imputação de débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como aplicada ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca a multa do art. 58, inciso III, da referida Lei.*

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

25. *Entre os benefícios potenciais de controle externo advindos deste trabalho, podemos citar o **benefício quantitativo financeiro** sanção monetária (débito e multa) e os **benefícios qualitativos** expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos ou autoridades, impactos sociais positivos e redução do sentimento de impunidade.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. *Diante do exposto, submetemos o processo à consideração superior, propondo seu encaminhamento ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, para posterior envio ao Gabinete do **Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler**, com as seguintes propostas:*

*I – sejam acolhidas as alegações de defesa das empresas AMAPAZ Projetos Sustentáveis Ltda. (CNPJ 01.674.622/0001-68); PETCON Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. (CNPJ 26.478.016/0001-06) e rejeitadas as alegações de defesa do Sr. **Rosemiro Rocha Freires** (CPF 030.327.952-49) e razões de justificativas do Sr. **Luiz Fernando de Pádua Fonseca** (CPF 586.131.106-49);*

*II – Com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 19; e 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, sejam julgadas irregulares as contas do Sr. **Rosemiro Rocha Freires** (CPF 030.327.952-49), condenando-o ao pagamento dos valores discriminados, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

a) Ato impugnado: Não atingimento dos objetivos do convênio em razão das diversas pendências listadas nos pareceres emitidos pelo Dnit (a exemplo das contidas à peça 2, p. 275-280), as quais impossibilitaram o aproveitamento dos projetos elaborados, em desacordo com o art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997.

b) Quantificação do débito:

<i>Valor Histórico</i>	<i>Data</i>
<i>R\$ 500.000,00</i>	<i>27/8/2002</i>
<i>R\$ 1.000.000,00</i>	<i>23/10/2002</i>

*III – seja aplicada ao Sr. **Rosemiro Rocha Freires** (CPF 030.327.952-49), a **multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992**, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da*

notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

*IV – seja aplicada ao Sr. **Luiz Fernando de Pádua Fonseca** (CPF 586.131.106-49), ex-Coordenador da DAQ/Dnit, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

V – seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 caso não atendidas as notificações;

VI – seja autorizado ao responsável desde logo, caso solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 vezes, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26, c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU e

VII – seja encaminhada cópia do Relatório, Voto e do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Amapá”.

2. O douto representante do Ministério Público divergiu parcialmente da proposta de encaminhamento e lavrou parecer nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em desfavor do Sr. Rosemiro Rocha Freires, ex-prefeito do Município de Santana/AP, em face do não atingimento dos objetivos do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00. O ajuste teve como objeto a elaboração do projeto executivo das obras de revitalização do setor portuário do município, com vigência de 5/7 a 31/12/2002.

2. No âmbito deste Tribunal, ressalto que é a segunda oportunidade que a unidade instrutiva, a Secretaria de Controle Externo no Amapá (Secex/AP), submete os autos com proposta de mérito ao ministro-relator.

3. Ao Ministro Augusto Nardes, então relator desta TCE, foi submetida proposta, nos termos da instrução à peça 19, de julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU.

4. Entendeu a unidade técnica que o projeto executivo, não concluído em sua integralidade e com falhas apontadas pelo concedente, poderia ser aproveitado pela autarquia, sobre quem recairia a responsabilidade de finalizá-lo (visto que o município não recebeu a totalidade dos recursos previstos para a conclusão do objeto do convênio). Assim, afastou-se a imputação do débito inicialmente apontado na TCE.

5. À época, nos termos do parecer à peça 22, manifestei-me em concordância com a Secex/AP, tendo destacado que “os erros no planejamento, com os quais o DNIT contribuiu decisivamente, desencadearam uma sucessão de falhas que, por fim, resultaram na inexecução parcial do objeto do ajuste” (p. 2 do parecer).

6. Por meio do despacho à peça 23, o Ministro Augusto Nardes dissentiu das propostas então sugeridas por mim e pela Secex/AP. Para o então relator deste processo, não haveria elementos para deliberar sobre o mérito da TCE, em especial ante a necessidade de serem chamados aos autos outros responsáveis para responder pela irregularidade sob exame.

7. Assim, foram chamadas em citação, para responder pelo débito apurado na TCE, em solidariedade com o ex-prefeito, as sociedades empresariais que formaram o Consórcio Petcon/Amapaz, contratado para a execução do projeto, formado pelas sociedades Petcon

Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e Amapaz Projetos Sustentáveis Ltda..

8. *Por considerar que o DNIT contribuiu, de modo decisivo, para que o projeto executivo não atendesse os objetivos dele esperados no convênio, qual seja, possibilitar a execução das obras de engenharia para revitalização do setor portuário de Santana/AP, foram chamados em audiência os gestores da autarquia que realizaram fiscalização deficiente do convênio e aprovaram o projeto final submetido pelo conveniente, como se tivesse condições imediatas de plena execução.*

9. *Em consequência, apresentaram razões de justificativa ao TCU, em resposta às respectivas audiências, os Srs. Luiz Fernando de Pádua Fonseca e Luiz Henrique Maiolino de Mendonça (membros da comissão paritária do DNIT responsável pela fiscalização do convênio).*

10. *À peça 175, tendo Vossa Excelência como relator desta TCE, foi autorizada a citação solidária do ex-prefeito e das sociedades empresariais que formaram o consórcio responsável pela elaboração do projeto executivo, nos termos sugeridos pela Secex/AP na instrução à peça 77.*

11. *Quanto às audiências dos gestores do DNIT, Vossa Excelência apresentou divergência parcial em relação ao entendimento manifestado pelo Ministro Augusto Nardes, por concluir que apenas deveria ser questionado nesta TCE, em sede de audiência, o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ex-Coordenador da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária da autarquia (DAQ/DNIT) e signatário da Nota Técnica nº 010/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT (peça 1, p. 75-78). Por meio desse documento, foi atestado que os projetos então apresentados pelo conveniente, elaborados pelo Consórcio Petcon/Amapaz, configurariam um projeto básico, nos termos do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.*

12. *Tendo em vista a inclusão de novos responsáveis nos autos e a divergência parcial de opiniões entre os relatores do processo, que atuaram em períodos distintos, a Secex/AP providenciou nova rodada de comunicações processuais (ofícios de citações e audiência às peças 180 a 186).*

13. *A Vossa Excelência está sendo submetida nova instrução de mérito (peça 198), desta feita com a proposta, por um lado, de acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelas sociedades integrantes do Consórcio Petcon/Amapaz e, por outro, de rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo ex-prefeito, Sr. Rosemiro Rocha Freires, e das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca.*

14. *Para a unidade técnica, o desfecho desta TCE deve ser o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Rosemiro Rocha Freires, com imputação de débito pelo valor total repassado ao município, e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca foi proposta a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.*

15. *Concordo parcialmente com o encaminhamento sugerido pela Secex/AP.*

16. *Para o desfecho deste processo, no que tange às citações nele realizadas, devem restar claras as responsabilidades do ex-prefeito e do consórcio que elaborou o projeto executivo, a fim de saber se há débito a ser ressarcido ao erário, a partir da conclusão sobre a possibilidade de aproveitamento (mesmo que parcial), ou não, do trabalho que foi executado pelo referido consórcio. Se não houver possibilidade de aproveitamento do objeto do convênio, deve-se avaliar se há condições de imputação de débito aos envolvidos.*

17. Cabe lembrar que os ofícios de citação (peças 180 a 184) questionaram o ex-prefeito e o consórcio em face do “não atingimento dos objetivos do convênio em razão das diversas pendências listadas nos pareceres emitidos pelo DNIT (a exemplo das contidas à peça 2, p. 275-280), as quais impossibilitaram o aproveitamento dos projetos elaborados, em desacordo com o art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997” (grifo nosso).

18. Do exame dos elementos constantes dos autos, especialmente o Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 3-25), a Nota Técnica 02/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 8/2/2010 (peça 2, p. 203-213), a Nota Técnica 03/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 24/2/2010 (peça 2, p. 215-227) e a Nota Técnica 20/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 24/2/2010 (peça 2, p. 275-280), verifica-se a emissão de diversas opiniões das áreas técnicas do DNIT, com atesto de insuficiência do projeto executivo elaborado pelo Consórcio Petcon/Amapaz para servir ao fim para o qual foi contratado pelo conveniente.

19. Inúmeras pendências foram apontadas no projeto executivo pelas áreas de engenharia aquaviária e de obras portuárias do DNIT, sendo as principais resumidas na Nota Técnica 22/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 10/5/2010 (peça 3, p. 27-31), a exemplo de falhas nos projetos de sondagens/fundações e terraplenagem, “indispensáveis ao projeto executivo” (peça 3, p. 28).

20. As diversas manifestações técnicas do DNIT sobre os deficientes – e, agora, desatualizados – projetos elaborados pelo Consórcio Petcon/Amapaz convencem-me de que restou incontroversa nos autos a conclusão de que não houve pleno cumprimento do convênio, nos termos do art. 22 da IN STN 1/1997, pois o ajuste não foi executado fielmente por nenhuma das partes.

21. Não se pode afirmar, contudo, que não poderia ser reaproveitado, desde que realizadas adaptações/atualizações, ao menos parte dos projetos elaborados pelo consórcio, conforme se conclui da parte final da Nota Técnica 20/2010/COBPODEMA-CGPMAQ (peça 2, p. 280):

Nenhum dos projetos entregues está apto a ser executado neste momento devido aos problemas encontrados, (...). Seria necessário contratar empresa para revisar o que foi entregue, a começar pela parte de geotecnia, executando sondagens nos locais onde os edifícios estão projetados para comparar a capacidade de suporte do solo com as fundações projetadas.

(...)

O projeto mais completo que foi entregue foi o do flutuante do porto público de cargas, que veio adequado ao que deve ser um projeto executivo. (grifo nosso)

22. Torna-se difícil, se não impossível, quantificar, mais de dez anos após o término da vigência do convênio, eventual débito, visto depender o suposto aproveitamento dos projetos de sua atualização, conforme restou destacado pelo DNIT na Nota Técnica 20/2010/COBPODEMA-CGPMAQ.

23. Embora não seja possível imputar débito a nenhum dos responsáveis que foram citados nos autos, cabe avaliar suas responsabilidades em razão do não cumprimento do objeto do convênio.

24. Por meio da Cláusula Terceira (“Das Obrigações”) do termo do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 foram estabelecidos diversos encargos ao Município de Santana, em especial, “analisar e aprovar o detalhamento dos projetos executivos a serem desenvolvidos por terceiros” (item 3-VIII – peça 1, p. 28) e “coordenar e controlar a execução dos serviços e a aplicação dos recursos financeiros previstos neste CONVÊNIO” (item 3-XI – peça 1, p. 28).

25. Cabe ressaltar, contudo, que a responsabilidade de fiscalização do ajuste foi compartilhada, de modo paritário, entre o concedente e o conveniente, conforme se depreende da leitura da Cláusula Sexta do convênio, que dispunha sobre a fiscalização do ajuste:

A fiscalização do projeto será feita por uma Comissão Paritária, integrada por até dois representantes do MUNICÍPIO e dois representantes do DNIT, por intermédio da Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária – DIEAQ/DNIT. (peça 1, p. 29).

26. Nota-se, portanto, que para se chegar ao ponto de não aproveitamento do projeto executivo, deveriam ter contribuído para a irregularidade tanto o município, que aceitou projetos deficientes, como o DNIT, que não acompanhou no tempo devido e de modo próximo a execução do convênio. Ao final, verificou-se a existência de projetos que, na opinião da autarquia, não serviriam para balizar, após a conclusão do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00, as obras de engenharia que poderiam beneficiar o setor portuário do Município de Santana.

27. Com relação à conclusão dos serviços, discutiu-se ao longo do processo a possibilidade de o DNIT ter, numa primeira vertente de solução, aprovado a prorrogação do convênio e, assim, possibilitado o pagamento ao consórcio do total original previsto no convênio. A segunda possibilidade aventada nos autos seria o DNIT ter assumido a continuidade da elaboração dos projetos que não foram executados com a suficiência e a qualidade esperadas por parte do consórcio contratado pelo conveniente.

28. Em ambas as vertentes, verifico que a hipotética solução pretendida para o problema seria a complementação/correção dos projetos até então confeccionados – seja pelo consórcio, no caso de prorrogação, ou pelo DNIT, no caso de assunção dos trabalhos, após o término do ajuste -, a fim de que pudessem balizar, sem lacunas e com qualidade, as oportunas obras de engenharia no porto de Santana.

29. Quanto à primeira vertente, a não prorrogação do prazo de vigência do convênio configurou uma das principais causas de não finalização a contento dos projetos, “até mesmo porque provocou a não liberação de parte dos recursos”, conforme destaquei anteriormente nesta TCE (peça 22, p. 2). Lembro que não houve o aporte integral dos recursos do convênio ao município, pois do montante global previsto de recursos federais, no total de R\$ 1.710.000,00, foi repassada a quantia de R\$ 1.500.000,00, fato que, certamente, causou impacto na execução do ajuste, especialmente em sua fase final.

30. A Cláusula Nona do convênio, que dispunha sobre sua vigência (peça 1, p. 30), estabelecia que a possibilidade de prorrogação dependia do interesse das partes. No caso concreto, somente houve solicitação formal do município para prorrogar o convênio em março de 2003 (peça 3, p. 5), após o término de sua vigência, em dezembro de 2002. Conforme opinião que emiti anteriormente nos autos, há elementos nesta TCE que “demonstram a contribuição do DNIT para a ocorrência dessa falha [não prorrogação do convênio], mas não afastam a responsabilidade do gestor municipal” (peça 22, p. 1).

31. A segunda vertente de solução que poderia ter permitido, à época, por hipótese, o aproveitamento do projeto executivo elaborado pelo Consórcio Petcon/Amapaz refere-se à possibilidade que o DNIT detinha de dar continuidade à elaboração/alteração/complementação do projeto executivo. Tal prerrogativa constou da Cláusula Décima Primeira, caput, do termo do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00 (peça 1, p. 30), a seguir transcrita:

*“É prerrogativa do **DNIT** ou outro órgão que venha sucedê-lo em sua estrutura, conservar a autoridade normativa, exercer o controle e fiscalização sobre a execução do presente **CONVÊNIO** e assumir a execução dos serviços previstos no plano de trabalho, na ocorrência de fato que venha paralisá-los, a fim de evitar solução de continuidade;”*
(grifo nosso)

32. Se o DNIT não deu continuidade aos projetos, o que poderia ter possibilitado seu aproveitamento – caso tivessem sido efetivadas as adaptações de projeto no tempo devido –, não se pode atribuir a responsabilidade por suposto dano ao erário unicamente ao ex-prefeito, conforme sugere a unidade técnica. Nesse sentido, reitero a opinião que havia consignado nos autos em parecer anterior, havendo que se admitir que **“o DNIT também contribuiu para a não consecução do objeto do Convênio, sobretudo no que diz respeito à formulação de planejamento inadequado e à falta de providências com vistas à conclusão dos serviços”** (peça 22, p. 2 – grifo nosso).

33. O raciocínio até o momento externado reforça a conclusão sobre a impossibilidade de se atribuir débito ao ex-prefeito no montante integral dos recursos repassados pelo DNIT ao município, pois a autarquia contribuiu para a ocorrência da irregularidade sob exame, caracterizada pelo aporte de recursos para elaboração de projeto executivo que não pôde ser aproveitado conforme originalmente previsto. No parecer à peça 22 ressaltai esse entendimento do seguinte modo: **“A possibilidade de correção das falhas de projeto e de execução e a possibilidade de conclusão do objeto afastam o débito, mas não elidem a responsabilidade do ex-Prefeito pela ocorrência das irregularidades pelas quais foi ouvido.”** (p. 2 – grifo nosso).

34. Mesmo com a fiscalização tendo sido realizada de modo paritário entre a Prefeitura de Santana e o DNIT, não há como ignorar o teor dos itens 3-VIII e 3-XI da Cláusula Terceira do termo do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00, transcritos anteriormente neste parecer, por meio dos quais foram estabelecidas obrigações explícitas ao município no sentido de (a) coordenar e controlar os trabalhos que foram executados pelo Consórcio Petcon/Amapaz e (b) aprovar o projeto executivo que lhe foi submetido.

35. Embora não haja condições de imputação de débito ao ex-prefeito, o acompanhamento deficiente por parte do conveniente sobre o trabalho que estava sendo realizado pelo Consórcio Petcon/Amapaz, o fato de não ter o ex-prefeito solicitado a prorrogação do convênio junto ao DNIT de modo tempestivo e, em especial, a aceitação do projeto executivo deficiente configuram situações graves o suficiente para macular as contas do Sr. Rosemiro Rocha Freires nesta TCE.

36. Desse modo, por ter contribuído para o não cumprimento do convênio, caracterizado pelo não aproveitamento do projeto executivo elaborado para o setor portuário de Santana, devem ser parcialmente rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Rosemiro Rocha Freires e, em consequência, julgadas irregulares suas contas (sem imputação de débito), com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU.

37. Sobre o desfecho das citações das sociedades empresariais que formaram o Consórcio Petcon/Amapaz, entendo, de modo divergente da unidade técnica, que não há como acolher integralmente suas alegações de defesa.

38. Reitero que restou comprovada nos autos a **insuficiência e falta de qualidade dos projetos elaborados pelo consórcio, conforme atestado em inúmeras notas técnicas do DNIT**, para atender aos fins para os quais foi contratado pelo Município de Santana e, ao final, remunerado, de modo preponderante, com recursos federais.

39. Lembro que o convênio sob exame nesta TCE já foi alvo de apurações em quatro ocasiões pretéritas pelo TCU, conforme análises preliminares empreendidas no âmbito dos Acórdãos 793/2004, 723/2008, 1.196/2007 e 2.754/2009, todos do Plenário deste Tribunal.

40. Embora tais deliberações tenham sido prolatadas pelo TCU em processos de natureza distinta de TCE e antes de o DNIT ter concluído, por meio das notas técnicas que mencionei

anteriormente neste parecer, sobre o não cumprimento do objeto do convênio, a Corte de Contas já aventava a possibilidade de ocorrência de desperdício de recursos públicos no caso vertente.

41. Nesse sentido, assim se manifestou o Ministro André Luís de Carvalho na proposta de deliberação que fundamentou o Acórdão 723/2008-TCU-Plenário:

13. De fato, podemos estar diante de um **caso "clássico" de desperdício de recursos públicos**, haja vista que o DNIT efetivamente desembolsou R\$ 1.500.000,00 para a consecução dos projetos executivos relacionados às obras de revitalização, e, passados cerca de seis anos da celebração daquele ajuste, não há uma previsão concreta de que essas obras sejam realizadas. (grifo nosso)

42. Não há como ser acolhida, portanto, de modo pleno, as defesas das sociedades empresariais Petcon e Amapaz, visto que o DNIT atestou a ausência de utilidade dos projetos, que dependeriam de esforços significativos de complementação/atualização para serem utilizados, nos termos do Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 24), cujo excerto transcrevo a seguir:

(...) **nenhum projeto está em condições de ser executado**, neste momento, devido aos vários problemas encontrados e enumerados nas Notas Técnicas nº 02-2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 08/02/2010, 03/2010/COBPODEMACGPMAQ, de 24/02/2010 e 20/2010/COBPODEMA-CGPMAQ, de 07/05/2010, portanto, apesar dos esforços conjuntos entre o DNIT e o atual gestor de Santana/AP, não foi possível concluir o objeto do convênio. (grifo nosso)

43. Assim, mesmo sem a possibilidade de ser quantificado o débito nesta TCE, por ser impossível, no presente momento, mais de dez anos depois de concluído o convênio, discriminar qual parte útil do projeto poderia ser atualizada para fins de efetivo emprego, proponho que as alegações de defesa apresentadas pelas sociedades empresariais que formaram o Consórcio Petcon/Amapaz sejam rejeitadas parcialmente. Em decorrência, devem ser julgadas irregulares as contas dessas sociedades, sem imputação de débito, mas com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU.

44. No que tange à audiência do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, não podem ser aceitas suas razões de justificativa, em consonância com a proposta da Secex/AP, pelos motivos que passo a expor.

45. A audiência do referido gestor teve o seguinte teor (ofício à peça 185):

(...) emissão de Nota Técnica nº 010/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT, (peça 1, p. 75-78), na qual afirma que **“Os projetos já concluídos contém os elementos suficientes para caracterizar com nível de precisão as obras e os serviços a serem executados, conforme determina o inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, podendo ser aprovados”**, em contraposição às análises posteriores realizadas pelo próprio DNIT que concluíram pela inexequibilidade dos elementos produzidos. (grifo nosso)

46. Lembro que, nos termos da Cláusula Terceira (“Das Obrigações”), item 2-I, do termo do Convênio DNIT/AQ/0001/2002-00, cabia à DAQ/DNIT, da qual o Sr. Luiz Fernando era titular, “acompanhar e controlar a execução dos serviços do objeto do presente CONVÊNIO” (peça 1, p. 27).

47. Conforme discutido anteriormente neste parecer, os projetos elaborados pelo Consórcio Petcon/Amapaz, em sentido contrário ao teor da opinião manifestada pelo signatário da Nota Técnica nº 010/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT, não continham elementos suficientes para caracterizar um projeto básico, nos termos definidos pelo inciso IX do artigo 6º da Lei nº

8.666/1993. *Por decorrência lógica, ainda mais distante da previsão legal estavam os projetos elaborados pelo consórcio para caracterizar um projeto executivo, que, nos termos do inciso X do citado dispositivo legal, devem representar um “conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra” (grifo nosso).*

48. *Por não ter apresentado esclarecimentos sobre os motivos que o levaram a fazer constar afirmação na Nota Técnica nº 010/2003-GEPMAQ/DAQ/DNIT contrária às conclusões sobre a falta de qualidade e insuficiência dos projetos elaborados pelo Consórcio Petcon/Amapaz, alinho-me à proposta da Secex/AP, no sentido de serem rejeitadas as razões de justificativa do gestor do DNIT, com a consequente aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.*

49. *Por fim, observo que o Sr. Luiz Henrique Maiolino de Mendonça apresentou razões de justificativa nestes autos (peça 59), mas deve ser excluído do rol de responsáveis da TCE. Vossa Excelência considerou que não caberia sua responsabilização pela fiscalização do convênio – conclusão com relação à qual manifesto anuência –, entendimento que havia sido defendido pelo então relator dos autos, Ministro Augusto Nardes.*

50. *De fato, seria de extremo rigor, por hipótese, apenar o Sr. Luiz Henrique nesta TCE, caso as razões de justificativa que apresentou no processo tivessem sido analisadas e, ao final, rejeitadas por este Tribunal, visto que não restou comprovada sua participação nos quesitos de irregularidades que justificaram seu chamamento aos autos (nos termos da manifestação do Ministro Augusto Nardes à peça 23, p. 3).*

51. *Tendo em vista os argumentos anteriormente expostos neste parecer, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância parcial com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/AP, sugerindo, em consequência, o seguinte desfecho para esta TCE:*

- a) excluir o Sr. Luiz Henrique Maiolino de Mendonça da relação processual;*
- b) rejeitar, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Rosemiro Rocha Freires e pelas sociedades empresariais Petcon Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e Amapaz Projetos Sustentáveis Ltda., integrantes do Consórcio Petcon/Amapaz;*
- c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca;*
- d) julgar irregulares, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Rosemiro Rocha Freires e das sociedades empresariais Petcon Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e Amapaz Projetos Sustentáveis Ltda.;*
- e) aplicar ao Sr. Rosemiro Rocha Freires e às sociedades empresariais Petcon Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e Amapaz Projetos Sustentáveis Ltda. a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;*
- f) aplicar ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992;*
- g) autorizar, desde logo:*
 - g.1) nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das multas indicadas nas letras “e” e “f” precedentes, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;*

g.2) com base no art. 217, caput, do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, o pagamento parcelado das importâncias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma, conforme prevê o § 1º do citado dispositivo regimental, os encargos legais devidos;

h) alertar os responsáveis, caso optem pelo pagamento parcelado das respectivas multas, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

i) dar ciência da deliberação que vier a julgar esta TCE aos responsáveis, ao Sr. Luiz Henrique Maiolino de Mendonça, à Prefeitura Municipal de Santana/AP e ao DNIT;

j) arquivar o processo”.

É o Relatório.