

Proc. TC-015.100/2013-8
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Casos como este são cada vez mais comuns, mas, ainda assim, causam espanto. O custeio com recursos da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, mediante a celebração de convênio, de uma pequeníssima e ao final fracassada obra num município do interior do Estado do Ceará demandou enorme e desproporcional esforço administrativo, além de intermináveis controvérsias processuais, cujo custo muito provavelmente ultrapassa várias vezes o valor repassado para a execução do objeto do ajuste, sobretudo no que diz respeito à fase de apuração das causas e dos responsáveis pelo insucesso da iniciativa, a qual considero, igualmente frustrada.

Mesmo no âmbito deste Tribunal de Contas o processo já ameaça alongar-se mais do que recomendaria a prudência, a razoabilidade e a economicidade. Manifestei-me anteriormente à peça 81 e à peça 90, oportunidade na qual procurei, em face das lacunas identificadas na instrução processual e das consequentes dúvidas, buscar solução célere, racional e justa para o feito. A julgar pela derradeira instrução da unidade técnica, peça 99, que contesta o entendimento por mim então defendido, não fui bem compreendido. Bem se vê, então, que algo há neste processo que o torna verdadeiramente vocacionado às polêmicas.

Retomo a análise, pois, retornando a elementos já constantes daquela manifestação, de modo a os completar, embora lamente ver-me forçado a, para tanto, estender-me mais do que a dimensão do caso recomendaria.

A pequeníssima obra a que acima me referi tratou-se de uma usina de reciclagem de lixo, orçada no valor de R\$ 68.045,77, dos quais R\$ 59.655,13 a serem custeados com recursos federais. A primeira parcela da empreitada, no valor de R\$ 31.975,81, foi paga pelo prefeito signatário da avença com a Funasa, Sr. Fernando Lima Lopes. A segunda, no valor de R\$ 27.679,32, foi paga pelo seu sucessor, Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho. Antes que se procedesse ao recebimento definitivo da obra, e também ao seu pagamento integral, verificou-se o desabamento do telhado da edificação destinada à catação do lixo, peça 1, p. 115 (parecer técnico 1). O Sr. Clóvis, então, adimplindo o dever de prestar contas em 20/08/2002, declarou, conforme documento à peça 1, p. 118, que as “obras de construção da usina de lixo foram inspecionadas pela

Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo e constatou-se a queda total da coberta do galpão devido ao afastamento lateral de 03 (três) pilares que serviam de apoio às tesouras de madeira da coberta”.

Em visita técnica realizada em 07/10/2002, a Funasa verificou, conforme parecer técnico à peça 1, p. 128 (parecer técnico 2), que a usina de lixo “nunca chegou a entrar em operação” e que se encontrava “abandonada, deteriorada e em ruínas”. Dentre as anotações contidas no parecer técnico, destaco aquela que se refere à edificação destinada à catação, cuja cobertura desabou:

(...) encontra-se em ruínas; os pilares foram construídos fora das especificações de projeto e, sem base, confeccionados com concreto de péssima qualidade que se esfarinha com grande facilidade. Encontram-se fissurados, deslocados do seu eixo e balançam como um pêndulo invertido quando submetidos a um simples empurrão, demonstrando problemas na execução das fundações; não foram executadas as vigas da superestrutura; devido aos problemas acima citados a cobertura desabou deixando-a sem as mínimas condições de aproveitamento; não encontramos vestígios das instalações elétricas sob as ruínas.

Dessas e outras anotações semelhantes, o parecer concluiu que “a obra se encontra incompleta, foi executada em desacordo com as especificações e projeto técnico, como também os serviços não apresentam qualidade”.

Ante as defesas apresentadas pelos ex-prefeitos perante o tomador de contas da Funasa, peça 1, fls. 245 (30/04/2003) e 249 (05/05/2003), o órgão de origem, conforme despacho à peça 1, p. 269, eximiu de responsabilidade o Sr. Fernando Lima Lopes, e considerou ser “de responsabilidade do gestor atual [Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho], sanar todas e quaisquer pendências inerentes a este processo”.

Diversas providências foram, na sequência, adotadas sob esse pressuposto, inclusive a notificação dos interessados. Até que, mediante o Parecer 127/2005, de 13/09/2005, peça 2, p. 21, a Auditoria Interna da Funasa, seguindo rumo diverso e fundamentada no “parecer técnico elaborado pela área de engenharia da Core/Funasa-CE, datado de 7/10/2002”, peça 1, p. 128-140, houve por bem recomendar ao tomador de contas a responsabilização de ambos os gestores, “cada qual por sua parte de ordenação das despesas”.

Uma vez mais notificados, os dois responsáveis apresentaram os expedientes à peça 2, p. 41, de 16/11/2005, e 65, de 22/05/2006. O Sr. Fernando Lima Lopes, investido novamente no cargo de prefeito do município de Baturité/CE, trouxe então aos autos o Laudo de Vistoria Técnica nº 3.017/08/06, de 28/08/2006, peça 2, p. 67-93 (parecer técnico 3), cuja conclusão reproduzo:

O imóvel sofreu atos de vandalismo de forma generalizada em todas as dependências. A destruição atinge paredes, cobertas, portas, forramentos, fechaduras, instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, tomadas, interruptores, fiação, bacias sanitárias, lavatórios, bancada e caixas de descarga. Parte dos materiais acima foram levados, outros, simplesmente destruídos. Tudo precisa ser refeito. Esta situação decorre fundamentalmente da falta de ocupação e uso do equipamento a partir da sua conclusão. Esta ausência incentivou e facilitou a prática dos atos constatados por esta vistoria.

O tomador de contas, conforme documento à peça 2, p. 49, de 30/08/2006, considerou esse novo laudo conflitante com o “parecer da DIESP”, peça 1, p. 128-140, já que este atestou o emprego de materiais de péssima qualidade, razão pela qual solicitou ao referido órgão que analisasse o documento e fornecesse novo parecer técnico sobre o assunto.

A providência requerida foi atendida mediante o Despacho 088/2006, de 04/09/2006, peça 2, p. 101-105 (parecer técnico 4), que conclui por ratificar integralmente o referido parecer,

haja vista não trazer o laudo da defesa nenhum fato novo e por, tampouco, haver contestado o foco principal da questão levantado pelo parecer da Divisão de Engenharia de Saúde Pública – DIESP, “que é o fato de a obra ter sido executada em desacordo com as especificações técnicas e projeto técnico, o que resultou na ruína da usina”.

À peça 2, p. 107-109, consta ofício (nº 275/06) expedido pelo Sr. Francisco Lima Lopes mediante o qual é encaminhado, peça 2, p. 166, adendo (parecer técnico 5) ao laudo de vistoria anterior, fazendo referência aos materiais usados na obra – que seriam, juntamente com os serviços realizados, “compatíveis com o padrão construtivo das edificações da usina” –, o que motivou nova solicitação, peça 2, p. 170, do tomador de contas à divisão de engenharia para emissão de “parecer técnico de maneira clara e conclusiva a respeito ao adendo ao laudo de vistoria técnica nº 3.017/08/06”.

Foi assim produzido o Despacho nº 107/2006/FUNASA/DIESP, peça 2, p. 172 (parecer técnico 6), que contesta as informações contidas no ofício do prefeito e no adendo ao laudo, em especial relativamente à afirmação segundo a qual em sua gestão teria sido executada basicamente a infraestrutura do galpão e relativamente à afirmação sobre a boa qualidade do material, valendo-se essencialmente, nesse último caso, da repetição das ocorrências anotadas nos pareceres anteriores.

O tomador de contas, em 12/12/2006, solicitou à DIESP que emitisse novo “parecer técnico de maneira clara e conclusiva a respeito da discordância existente”, sugerindo, adicionalmente, que o trabalho fosse realizado por “outro engenheiro” para que tivesse “uma terceira opinião”.

O pedido foi atendido em 07/02/2007, por meio do parecer à peça 2, p. 180-204 (parecer técnico 7). A Divisão de Engenharia, no mencionado documento, protesta, preliminarmente, contra a necessidade de nova manifestação, haja vista a “clareza já explícita dos pareceres técnicos” constantes dos autos. Atribui as dúvidas havidas no processo a “desavença política” e aos “interesses políticos que cercam a questão”, que “por vezes enaltecem aspectos irrelevantes em detrimento das responsabilidades que couberem relacionadas ao resultado negativo a que chegou a execução do convênio”. Considera, pois, que a análise a ser empreendida “forçosamente transcende a essência da esfera técnica, dada a persistência dos assuntos administrativos baseados em detalhes das atividades de engenharia ainda não percebidos ou distanciados da realidade e da compreensão a que se pode chegar”.

Acerca da execução da obra, a DIESP pressupõe que os serviços tenham sido paralisados “de maneira informal, e assim permanecido ao longo do tempo”. O parecer relata que “não há informações nos documentos constantes dos autos sobre a guarda ou vigia da obra, o que pode também sugerir o abandono”. Aduz, também, que “não há documento nos autos que informe ou sugira sobre os acontecimentos a respeito da obra até 20/06/2001, quando do pagamento de mais R\$ 25.422,77 ao empreiteiro, igualmente sem detalhe de medição ou especificação do estado da obra”.

A Divisão de Engenharia entende, então, que, “independentemente da situação da obra, face à ausência dessas informações, a efetivação do pagamento de mais uma parcela configura aceitação informal do que foi construído até então, embora isso não isente o construtor de suas responsabilidades”. O parecer consigna, ainda, que, “supreendentemente, só em 18/07/2002 o Secretário de Infraestrutura e Urbanismo documenta a informação de que a cobertura do galpão ruína em 15/03/2002, ou seja, a informação surge mais de um ano e meio depois de encerrado o prazo previsto para a obra, mais de um ano após o pagamento da segunda parcela e quatro meses após o sinistro”.

A DIESP considera estranha a informação prestada pelo mesmo secretário “de que foi paga a segunda parcela e logo após a obra foi abandonada”, já que esse pagamento “fora realizado mais de quatro meses depois da data de conclusão prevista”.

A partir dessas anotações, o parecer pondera:

Pelo que é possível entender, houve descaso em relação à obra, desde a insuficiência da fiscalização até a falta de providências que permitissem sua recuperação e sua conclusão, pois, configurado o abandono e além das ações judiciais impetradas, a Prefeitura poderia ter adotado também providências junto ao poder judiciário quanto à ocupação da obra e a consequente retomada dos serviços, através de outros contratos, inclusive em caráter emergencial, logo após o desabamento.

Do que se observa a respeito do desabamento, independentemente do que o provocou, é a limitação circunscrita ao galpão enquanto o restante da obra foi objeto de depredação e se mantém com as paredes até hoje. As demais, e possíveis, irregularidades técnicas que possam ter existido não foram discriminadas nem identificadas nos autos, mas poderiam ter sido corrigidas, se existiam, junto com a recuperação da parte desabada.

É oportuno reiterar que o pagamento da segunda parcela só foi realizado quatro meses após a previsão de encerramento dos serviços de construção constantes no contrato e a documentação constante nos autos não esclarecem as motivações para tanta demora e ausência de providências objetivas visando a conclusão da obra.

(...).

Os custos esperados na recuperação do galpão, conforme a planilha orçamentária licitada e contratada seriam no máximo:

- Recuperação da estrutura em concreto R\$ 2.310,63;
- Recuperação da cobertura R\$ 5.071,02;
- Total R\$ 7.381,65.

Os custos sugeridos, apenas para compreensão da questão, nem mesmo consideram o reaproveitamento parcial dos materiais e das partes não destruídas.

Como citado anteriormente, o total de R\$ 7.381,65 seria minimizado pelo valor de R\$ 2.256,55, devolvido à FUNASA, isso sem considerar a contrapartida, no valor de R\$ 8.390,64, cuja documentação quanto aos pagamentos não consta nos autos. Mesmo assim, vê-se que o prejuízo seria mínimo, ou nenhum, se as providências tivessem sido essas e não o descabido desgaste político levado a efeito pelos responsáveis.

Sobre a nova vistoria realizada, o parecer informa que, dado o propósito de apenas esclarecer fatos em obra já vistoriada, “não foi efetivada medição de dependências e nem observados aspectos relativos à obediência ao projeto em razão do precário estado em que se encontram as unidades construídas”. Anota-se, ainda que “a obra foi erguida e se não foi concluída pouco faltou”.

Sobre o estado de destruição da obra e as respectivas causas, o parecer se limita a examinar “um laudo técnico” havido “dentre os documentos apresentados pelos dois ex-gestores”, o qual mereceu os seguintes comentários, entre outros:

- O desabamento, considerando que não tenha sofrido esforço adverso intencional, ocorreu na estrutura, não se tratando, por exemplo, de revestimento que ruiu ou coisa parecida. Desse modo, a análise de aspectos relativos aos materiais poderão ser a causa do sinistro se a disposição estrutural exigir aplicação específica e cujo material aplicado não tenha resistência suficiente para combater os esforços solicitantes que atuam na citada estrutura;

- A questão, portanto, não se resume a assegurar que a obra teve esse ou aquele material bem aplicado porque restam materiais incólumes em outras partes da obra, mas, se inicia pela análise da estabilidade da estrutura, o que elucidará a causa do desabamento;

- No caso, é incontestável a ausência de peças aéreas na superestrutura (vide fotos). Tal situação seria contornável mediante duas condições: ter peças de outros materiais atuando como tirantes ou substituindo vigas nas mesmas condições de trabalho, ou ter os pilares muito fortalecidos e bem engastados nas fundações, em situação impeditiva de deslocamentos ainda que pequenos;

- Aparentemente a solução aplicada pelo construtor visava a utilização das peças de madeira do telhado, também como peça estrutural na amarração aérea dos pilares, dispensando o vigamento aéreo.

- Para ser suficiente, as linhas de madeira teriam que ser muito bem presas e centradas no topo dos pilares e ainda oferecerem resistência aos esforços decorrentes dessas amarrações, sendo essa solução referente à primeira condição explicada anteriormente. Ainda assim, deveria ser assegurada a rigidez estrutural compatível com os esforços;

- A outra opção alternativa, que é a segunda condição explicada, seria de construir os pilares capazes de absorver aplicação de cargas com maiores excentricidades, sem causar deslocamentos no topo que viessem a comprometer sua destinação de apoio estrutural, ou mesmo a flambagem que é pouco provável para o caso no que se refere a esbeltez das peças e as cargas atuantes;

- Alguns pilares não mais existem, mas, as fotos constantes nos autos, de época próxima ao desabamento sugerem isso. A informação prestada pelo Secretário, fl. nº 318 do processo, se refere a deslocamento de alguns pilares o que indica essa referência causal. Não existem relatos de recalque em fundações ou ruptura plena por esmagamento, ou seja, sem movimentação de peças estruturais como indicativas de causa, embora que ainda possam aparecer como consequência do deslocamento.

Nos comentários finais, o parecer técnico consignou:

1. A fiscalização às obras, de competência do contratante foi falha e aparentemente limitada;
2. Possivelmente houve falha construtiva de responsabilidade da empresa contratada pela Prefeitura que culminou com o desabamento do galpão;
3. Houve lentidão e omissão por parte da Prefeitura quanto às providências na execução do convênio, especialmente pela lentidão na solução dos problemas decorrentes do aludido desabamento;
4. O embate político entre os ex-gestores em nada favoreceu a uma possível solução, ao contrário, só agravou o problema;
5. A depredação poderia ter sido evitada e o galpão recuperado sem custo ou com custo relativamente irrisório;
6. As causas do desabamento resultam de um conjunto de fatores, possivelmente deflagrado pela malsucedida escolha de solução e também de sua má execução, decorrente da substituição do cintamento aéreo na superestrutura do galpão e pouca rigidez da estrutura em concreto;
7. Fatores coadjuvantes, como resistência do concreto aplicado na obra, assim sendo, incluindo-se o que for relativo aos materiais aplicados também contribuíram para o sinistro.

E a Divisão de Engenharia então concluiu:

Como a obra executada desabou parcialmente e foi em seguida totalmente depredada, considerando que o desabamento poderia ser evitado se não tivesse havido falha na fiscalização,

que mesmo tendo desabado parcialmente a conveniada poderia ter reconstruído o galpão com custo relativamente irrisório e que a depredação poderia ter sido evitada, não há como se manifestar positivamente a favor da aprovação da obra e/ou da Prestação de Contas.

Em que pese ter havido falha construtiva de responsabilidade da empresa contratada pela conveniada, com absoluta perda dos recursos repassados, o resultado dessa análise é, e não poderia deixar de ser, desfavorável e recomenda a devolução plena dos recursos, pelos responsáveis, em conformidade com a legislação em vigor.

O tomador de contas não se mostrou convencido acerca das causas do estado de ruína da usina de lixo e, em 27/02/2007, solicitou à DIESP, peça 2, p. 115, a emissão de novo “parecer [para explicar] de forma CLARA se o material usado na usina de reciclagem é de ruim, regular ou boa qualidade” (o destaque consta do texto original).

A Divisão de Engenharia de Saúde Pública respondeu ao questionamento mediante o despacho à peça 2, p. 117-119 (parecer técnico 8).

O teor incomum do documento, que denota, mediante os adjetivos e insinuações empregados, certa intolerância e irritação com a reiteração dos questionamentos formulados pelo tomador de contas, merece, na medida em que revela ambiente desfavorável à elucidação de dúvidas, atenção mais detida.

A Divisão de Engenharia, no supracitado despacho, considerou o pedido “já reiterado” do tomador de contas “inusitado”, atribuindo-o à “sua caprichosa persistência”, que aparentemente seria consequência do fato de o requerente “não ter lido o conteúdo do parecer técnico, tendo conhecimento apenas da conclusão, por óbvio, expressa naquele documento”. O órgão, ademais, atribuiu as dúvidas do tomador de contas à “sua convicção já formada sobre o assunto”, razão pela qual teria descartado “as demais observações que o documento apresenta, independentemente da relevância técnica que couberem na elucidação dos fatos”.

Sobre “as causas do possível desabamento”, o despacho da DIESP reitera “os comentários técnicos inerentes à estabilidade estrutural, comprometida pela ausência ou insuficiência de amarração aérea dos pilares, agravada pela resistência, nesse caso insuficiente, do concreto aplicado”. Foi explicado no despacho, além disso, que “as manifestações sobre a qualidade dos materiais aplicados em obras, feitas por técnicos da Funasa são superficiais e calcadas em observações provenientes de vistorias, basicamente fruto da experiência desses técnicos que se acumula no cotidiano profissional e que tem sido suficiente para as questões do dia a dia institucional”.

Mencionou-se, ademais, que a tarefa requerida pelo tomador de contas “foge da normalidade institucional, dado que a função gerencial fiscalizadora exercida pelos técnicos da Funasa não contempla atividades de controle de qualidade de materiais aplicados em obras, ou mesmo, e ainda que eventual, de testes de qualidade”. Segundo as informações contidas no despacho da DIESP, “trata-se de um trabalho especializado não apenas pelo conhecimento técnico-científico, mas também pela necessidade de estrutura adequada de laboratórios e aparelhagens pertinentes”.

O Sr. Fernando Lima Lopes foi, então, notificado mais uma vez pelo tomador de contas da Funasa a recolher o débito relativo ao primeiro pagamento da obra, bem como o Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, relativamente ao segundo desembolso.

Nova defesa do Sr. Fernando Lima Lopes veio aos autos em 03/07/2007, peça 2, p. 135-139, na qual o responsável questiona o despacho proferido pela DIESP:

(...), a alegação contida no despacho supracitado não tem o condão de considerar impróprios os materiais aplicados no início da obra, no ano de 2000, quando da gestão do

Defendente, pois na realidade, somente após realização de perícia de constatação da qualidade dos materiais poderia ser declarado inadequado o material por ele aplicado na obra, ou seja, em seu início, haja vista a maior parte da mesma haver sido elaborada no ano de 2001, quando era Gestor Municipal o Sr. Clóvis Amora.

A Administração Pública não pode, a mingua de técnico para realização de perícia, sob a alegativa de que no órgão da Administração, no caso FUNASA, não é competente para tal atividade, alegando inclusive que somente o INMETRO poderia realiza-la, por presunção, desaprovar uma prestação de contas anteriormente considerada aprovada.

Assim agindo, não poderia o Tribunal de Contas reincluir o nome do Recorrente e desaprovar as contas já aprovadas simplesmente pelo despacho citado; pois, se é necessária a avaliação do material, a falta da mesma impossibilita a desaprovação (...).

Caso não seja possível a realização de tal perícia, devem ser aplicados os princípios constitucionais da presunção de inocência e do "*in dubio pro reu*".

O tomador de contas, então, conforme documento à peça 2, p. 141, solicitou ao Coordenador Regional da Funasa no Ceará, em 05/07/2007, que fosse autorizada "a realização de tal teste, pelo INMETRO, para que fique esclarecido de uma vez por todas o motivo pelo qual houve a queda da estrutura da usina, já que a Funasa não dispõe de recursos técnicos para tal teste". A demanda foi redirecionada para a DIESP, consoante despacho à peça 2, p. 143.

A DIESP se manifestou por meio do Despacho 72, de 03/08/2007, peça 2, p. 145-147 (parecer técnico 9), afirmando "não existir razões para tal teste, uma vez que a obra foi executada em desacordo com as especificações técnicas e projeto técnico, o que resultou na ruína da Usina de Reciclagem de Lixo; bem como as causas do desabamento resultam de um conjunto de fatores, possivelmente deflagrado pela mal sucedida escolha de solução e também de sua má execução". A Divisão de Engenharia ressaltou "mais uma vez, [ser preciso realizar] a leitura completa dos Pareceres e Despachos" e afirmou "não vir ao caso a solicitação de teste de INMETRO, por todos os motivos que já foram expostos ao longo do processo".

O Sr. Fernando Lima Lopes, em 22/07/2008, apresentou nova peça a título de recurso, argumentando que após "a última medição e recebimento da obra, a mesma foi abandonada pela administração da época, não sendo colocada em funcionamento, e, para agravar ainda mais a situação, não zelaram pela manutenção da obra, tendo a mesma ficado a mercê dos vândalos, motivo pelo qual a obra ruiu".

Em face da resposta da DIESP havida no Despacho 72, bem como do recurso supracitado, o tomador de contas, em 07/08/2008, considerou ser necessária a expedição de um parecer pela Procuradoria da Funasa acerca da "solicitação do Prefeito Municipal de Baturité/CE de pedir para que não seja colocado como responsável pela desaprovação da prestação de contas referente ao citado convênio".

Em 09/09/2008 a procuradoria atendeu a demanda do tomador de contas, peça 2, p. 154-155, nos seguintes termos:

Observamos, contudo que as alegações do recurso são meras reiterações das alegações contidas nos ofícios de fls. 485/487 e 506, os quais foram devidamente analisados pelo despacho n. 088/2006/FUNASA/DIESP e parecer técnico de fls. 524/537, da Divisão de Engenharia dessa FUNASA-CE, que procuram esclarecer as causas que motivaram a deterioração da obra construída. O objeto do recurso versa matéria concernente à elucidação de circunstâncias fáticas de determinado evento ocorrido durante a execução de convênio, o que já foi objeto de diversas análises técnicas pelo setor competente dessa entidade. Cabe ao tomador de contas, diante do material colhido nos autos e das conclusões dos órgãos técnicos consultados decidir pela manutenção ou não da responsabilidade do ex-gestor recorrente. (...).

Este órgão jurídico não pode substituir o Tomador de Contas naquilo que é de sua competência e dever realizar.

O tomador de contas, ainda não convencido da responsabilidade de ambos os gestores, solicitou uma vez mais à DIESP, por meio do expediente à peça 2, p. 162-164, de 24/03/2009, que emitisse “parecer técnico CONCLUSIVO de quem é realmente a responsabilidade” (o destaque consta do texto original).

Em sua derradeira manifestação, a DIESP, mediante o documento à peça 2, p. 206, posicionou-se no sentido de que “não cabe ao engenheiro da FUNASA determinar a responsabilidade das contas, mas sim, informar sobre as questões técnicas que envolvem o objeto. É o que foi feito, e da melhor forma possível através dos pareceres”.

Colocado, assim, um ponto final à discussão técnica acerca das causas da ruína da obra objeto do convênio nº 2388/1999, o tomador de contas mostrou-se ainda em dúvida sobre quem seria o responsável, o que não o impediu, não obstante, de sugerir a responsabilização de ambos, conforme se vê dos excertos que extraio “Adendo ao Relatório Final”, peça 2, p. 208-210:

O problema maior é que o sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, diz que a construção caiu porque o material era de péssima qualidade e o sr. Fernando Lima Lopes diz que não, que o motivo foi porque tiraram os vigilantes da construção e as pessoas entraram e destruíram a construção da usina. Em vários pareceres dados pela DIESP da Fundação Nacional de Saúde do Ceará, essa questão não ficou resolvida, os nossos engenheiros dizem que só quem poderia afirmar isso seria o IMETRO, cheguei até mesmo a pedir ao sr. Coordenador Regional do Ceará que fizesse a consulta ao IMETRO, mas, nada foi feito. (...). Passado já bastante tempo e não havendo interesse dos dois responsáveis pela execução do convênio, sugerimos ao sr. Coordenador Regional da Fundação Nacional de Saúde no Ceará que sejam responsabilizados os senhores Clóvis Amora Vasconcelos e Fernando Lima Lopes, cada qual por sua parte.

Como se nota, conta-se nestes autos no mínimo nove pareceres técnicos emitidos com o propósito de determinar as causas da ruína da usina de lixo construída no município de Baturité/CE com recursos federais. Nenhum deles, porém, alcançou, a meu ver, esse propósito. Na minha manifestação anterior, peça 90, conclui que, qualquer que fossem essas causas, seriam de natureza tal que não poderiam ser percebidas no tipo de fiscalização economicamente compatível com o porte da obra, razão pela qual não vi, nos defeitos cogitados, motivação suficiente para a responsabilização pelo TCU de quem quer que fosse. Consistiriam, digo agora, nos chamados vícios redibitórios, nos termos dos artigos 441 a 446 do Código Civil.

Daí porque dirigi-me, naquela oportunidade, no sentido da responsabilização do segundo prefeito, fundamentando-me não nos defeitos da obra – mesmo porque indeterminados ou de difícil determinação –, mas no fato de ele a haver abandonado, sujeitando-a à depredação, como explicado no parecer da Funasa de 07/02/2007 (peça 2, p. 180-194). Considerei, então, que a ruína da cobertura de uma parte da instalação não fora o fator determinante do fracasso do convênio, já que, como apontado pela Funasa, sua recuperação não custaria muito, no máximo R\$ 7.381,65. A circunstância decisiva estaria, a meu ver, no abandono da obra, que significou não só omissão do gestor no que diz respeito ao dever de adotar as providências cabíveis para sua conclusão – como, por exemplo, fazendo valer as garantias legais e contratuais, demandar a empresa contratada tempestivamente para que executasse os reparos necessários –, como consistiu no elemento ensejador da destruição daquilo que já fora construído, seja mediante a ação de intempéries ou de vândalos.

Com efeito, o debate a respeito das causas da destruição da obra, embora longo, demorado e dispendioso, mostrou-se infrutífero, como provam os diversos pareceres técnicos constantes dos autos. Ao contrário da Divisão de Engenharia da Funasa, não considero que a renitente dúvida do tomador de contas seja despropositada, irracional ou possa ser explicada por interesses políticos escusos. Os pareceres técnicos, embora tenham sido repetida e enfaticamente endossados pela Funasa a cada novo questionamento do tomador de contas, são, a meu ver, realmente inconclusivos ou não fundamentam suficientemente suas conclusões.

O parecer técnico à peça 1, p. 128, constitui o principal, se não o único, instrumento mediante o qual buscou-se identificar as causas do desabamento da cobertura do galpão de catação. Os demais pareceres, salvo melhor e mais acurado juízo técnico especializado, limitaram-se a endossar as conclusões havidas nessa primeira manifestação. No entanto, mesmo segundo exame realizado a partir de perspectiva leiga em matéria de engenharia, percebe-se a insuficiência de elementos que permitam ao julgador formular juízo próprio acerca da questão controversa. Senão, vejamos.

Afirma-se, nesse documento, que “os pilares foram construídos fora das especificações de projeto e sem base”. Não se esclarece em nenhum momento, nem nesse, nem em todos os outros pareceres técnicos produzidos nos autos, quais especificações de projeto seriam essas e quais aspectos da obra seriam com elas incompatíveis. A largura do pilar? A altura? Sua área? A quantidade de aço em seu preenchimento? A relação água/cimento/agregados? Tampouco há qualquer esclarecimento sobre como as bases dos pilares foram efetivamente construídas e sobre qual seria a maneira correta de se proceder.

Diz-se, também, que esses pilares foram “confeccionados com concreto de péssima qualidade que se esfarinha com grande facilidade”. Nada informa o parecer, no entanto, que autorize a descartar a hipótese de que o material examinado se apresente nas condições relatadas em razão da ação das intempéries e dos vândalos, cujo atuação foi verificada e admitida na vistoria realizada pela Funasa. Não há, também, nenhuma informação sobre qual a efetiva resistência que o material deveria apresentar e qual efetivamente foi encontrada na amostra examinada, bem assim nenhum esclarecimento sobre se foi usado um método normativamente válido para ao menos estimá-la. Ao contrário, o parecer contido à peça 2, p. 117-119 admitiu que “as manifestações sobre a qualidade dos materiais aplicados em obras, feitas por técnicos da Funasa são superficiais e calcadas em observações provenientes de vistorias, basicamente fruto da experiência desses técnicos que se acumula no cotidiano profissional e que tem sido suficiente para as questões do dia a dia institucional”. Ora, é possível concordar que observação de tal tipo seja empregada para as finalidades cotidianas da obra, como, por exemplo, a aceitação ou rejeição de um serviço cuja simplicidade ou custo torne economicamente inviável a realização de fiscalização mais aprofundada. Não bastam, porém, para permitir ao julgador formar convicção própria quanto ao cabimento de condenação em débito, já que o magistrado não pode decidir fundamentado apenas na confiança que deposita no juízo de terceiros.

Afirmou-se, ademais, que os pilares “encontram-se fissurados, deslocados do seu eixo e balançam como um pêndulo invertido quando submetidos a um simples empurrão”. Tais características, porém, podem constituir não a causa, mas o efeito da perda da estabilidade da estrutura. Conforme parecer técnico à peça 2, p. 180-204, o construtor, aparentemente, visava a utilização de peças de madeira do telhado também com função estrutural na amarração aérea dos pilares. O documento adverte, porém, que essa solução técnica somente poderia ser considerada adequada para dispensar o vigamento aéreo se tais linhas de madeira fossem muito bem presas e centradas nos pilares e, ainda, se oferecessem resistência aos esforços decorrentes das amarrações. Ora, sabe-se que tais elementos estruturais de madeira foram, de fato, executados. Não há, por outro

lado, nenhum indício de que não se tenha adotado providências para que essas peças fossem “bem presas e centradas nos pilares” ou de que, por suas características, não possuíssem resistência suficiente. Nada se sabe quanto a isso. Tem-se apenas que a estrutura colapsou. O mero resultado de colapso, porém, não pode, por si só, ser tomado como evidência de defeitos dessa ordem, uma vez que não é possível excluir, de antemão, a hipótese de o desprendimento da estrutura ser resultado do vandalismo incontroversa e comprovadamente havido naquela obra. Se outros materiais foram levados da obra, não duvido e nem seria improvável que o desabamento do telhado tenha ocorrido como consequência da tentativa de furto do material empregado na construção.

O referido parecer à peça 1, p. 128, assevera, ainda, que “não foram executadas as vigas da superestrutura”. Não esclarece, contudo, se tal omissão consistiu em erro de projeto ou em erro de execução, distinção fundamental no que diz respeito à imputação de responsabilidades. Além disso, como já visto, a estrutura de madeira efetivamente realizada poderia consistir em solução técnica alternativa e adequada para essas vigas de superestrutura.

Pois bem, a partir dessas ponderações, nota-se que não se sabe se a ruína da cobertura do galpão de catação constituiu fato determinante para o abandono da obra; não se sabe se essa ruína decorreu de erro de projeto, erro de execução ou falhas nos materiais; não se sabe se os defeitos havidos seriam ou não perceptíveis por meio de fiscalização própria para o porte da obra em questão; e não se sabe com precisão nem sequer se esses defeitos se deram na parte dos serviços paga pelo primeiro ex-prefeito ou na parte paga pelo segundo.

Essas são, pois, as dificuldades que, embora de maneira sucinta, já havia apontado no parecer à peça 90, e que me levaram ao encaminhamento então proposto, ao qual agora, após afastar as objeções oferecidas pela unidade técnica em sua mais recente manifestação, me permito retomar.

Em face do abandono da obra, como já dito acima, propus, no parecer anterior, peça 90, a citação do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho pelo valor total despendido na obra, excetuada a importância atribuída ao prejuízo havido com a queda do telhado, cuja responsabilidade caberia, a meu ver, apenas à empresa que o executou. Não sugeri a citação da empresa, contudo, uma vez que a quantia correspondente foi parte do débito objeto da citação anterior.

A sugestão foi acolhida mediante o despacho à peça 91 e o Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho apresentou a defesa constante da peça 95. A instrução, peça 99, rejeitou sumariamente seus argumentos alegando que “não houve apresentação de elementos novos para exame, tampouco provas consistentes quanto aos fatos declarados. Em razão disso, todas as alegações devem ser rejeitadas”.

Lembro que, no parecer que precedeu e motivou a citação do Sr. Clóvis, destaquei, como fundamento para que o referido responsável fosse instado a se defender, o fato de a obra ter sido posta a perder porque “ele a abandonou, sujeitando-a à depredação”, já havendo desde então observado que o responsável “não esclarece porque, tendo pago a 2ª medição em 20/06/2001 e tendo em seguida a contratada abandonado a obra antes de terminá-la, não adotou imediatamente providências visando sua conclusão, deixando para ajuizar ação contra a empresa apenas no início de 2003”.

A defesa ora examinada nada aduz que pudesse responder a esses questionamentos. Ao contrário até, confirma elementos de fato que implicam a condenação do ex-prefeito. Realmente, ele reafirma que foi responsável pelo pagamento da segunda parcela da obra, no valor de R\$ 25.422,77 em 26/06/2001, e que “o pagamento total do objeto convencionado (R\$ 67.630,72) com a empreiteira não chegou a ser completado, haja vista que a obra sequer foi concluída”. O ex-prefeito novamente não explica porque essa situação de não conclusão levou, em sua gestão, ao abandono da obra até que ocorresse a depredação das instalações e o desabamento do telhado e porque não

adotou providências para a proteção do canteiro e a retomada dos serviços, seja com a mesma empresa, seja com qualquer outra.

Revejo, por fim, meu entendimento preliminar que admitia a condenação da empresa Kariol Construções Ltda. ao pagamento de débito equivalente ao valor atribuído ao telhado que ruiu, em razão de, ante o reexame das provas constantes dos autos, haver concluído que, na verdade, a dúvida sobre as causas do desabamento abrange hipóteses que vão além das falhas técnicas imputáveis à empreiteira, alcançando possibilidades em relação às quais ela não teria qualquer culpa, como a severa ação de intempéries, a ocorrência de vandalismo e a tentativa de furto.

Ante o exposto, manifesto-me contrário à proposta da unidade técnica, por entender: que as alegações de defesa do Sr. Fernando Lima Lopes e do Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior devam ser acolhidas, com julgamento pela regularidade das suas contas e a exclusão da empresa Kariol Construções Ltda. da presente relação processual; que as alegações de defesa do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho devam ser rejeitadas, com o julgamento pela irregularidade das suas contas e sua condenação ao pagamento de débito, nos termos legais apontados na instrução, mas pelo valor total repassado mediante o Convênio 2388/1999, abatida a importância já restituída, segundo datas e valores também já apontados na instrução; bem assim que o Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho deva ser apenado com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1993.

Ministério Público, em 18/05/2016.

(Assinado eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral