

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no Estado do Ceará em desfavor dos ex-prefeitos do Município de Baturité/CE, Srs. Fernando Lima Lopes (gestões: 1997-2000 e 2005-2008) e Clóvis Amora Vasconcelos Filho (gestão: 2001-2004), diante da impugnação total dos recursos repassados ao aludido ente municipal por força do Convênio nº 2.388/1999 (Siafi 390289) celebrado, em 30/12/1999, para a construção de usina de reciclagem de lixo na municipalidade.

2. Como visto no Relatório, os recursos necessários à implementação do referido objeto foram repassados em parcela única, por meio da Ordem Bancária 2000OB010622, de 19/12/2000, no valor de R\$ 59.655,13, tendo o depósito dos recursos sido efetivado na conta específica do ajuste em 22/12/2000.

3. Conforme consta da prestação de contas acostada ao presente processo, em particular dos extratos bancários às fls. 103/105 – Peça nº 1, o Sr. Fernando Lima Lopes utilizou para o pagamento da primeira medição dos serviços o valor de R\$ 31.975,81, deixando, na conta corrente específica do convênio, o saldo de R\$ 27.679,32 para o prefeito sucessor (Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho), e este efetivou o pagamento de R\$ 25.422,77 à construtora no dia 20/6/2001, restando na conta específica do convênio o saldo de R\$ 2.256,55, que foi devolvido, em 13/6/2002, à conta única da União (fl. 107, Peça nº 1).

4. Segundo o Parecer Técnico de 7/10/2002, acompanhado de relatório fotográfico emitido por engenheiro da Funasa (fls. 128/140, Peça nº 1), a obra encontrava-se incompleta e foi executada em desacordo com as especificações e o projeto técnico, destacando-se, ainda, que houve o desabamento da cobertura do galpão de catação, bem assim que a usina nunca entrou em operação e encontrava-se abandonada, deteriorada e em ruínas, não atingindo os objetivos do convênio, de sorte que a obra foi tecnicamente desaprovada.

5. Após as diversas solicitações do tomador de contas à área de engenharia da Funasa para que fosse promovida a análise sobre o laudo de vistoria apresentado, ainda na fase interna da TCE, pelo Sr. Fernando Lima Lopes (elaborado pela firma Avabens Engenharia e Imóveis), a aludida área técnica se manifestou, por meio do Despacho 88/2006/FUNASA/DIESP (fls. 101/105, Peça nº 2), no sentido de que o referido laudo não trazia, em sua essência, nenhum fato novo, vez que apenas concluía que a obra sofreu atos de vandalismo de forma generalizada, quando o principal foco consistia no fato de a obra ter sido executada em desacordo com as especificações técnicas e o projeto técnico, resultando na ruína da usina de tratamento de resíduos sólidos e, por conseguinte, na falta de cumprimento dos objetivos do convênio.

6. Diante disso, e baseado nos pareceres técnicos emitidos pela área de engenharia da Funasa, o tomador de contas decidiu responsabilizar os dois ex-prefeitos (Srs. Fernando Lima Lopes e Clóvis Amora Vasconcelos Filho), cada qual pelos valores despendidos em sua respectiva gestão, conforme o Relatório de TCE nº 2/2010, de 11/10/2010 (fls. 397/409, Peça nº 2). E, nesse mesmo sentido, seguiu a conclusão do Relatório de Auditoria nº 284/2013 da Controladoria Geral da União – CGU (fls. 465/468, Peça nº 2), tendo o parecer de auditoria se manifestado pela irregularidade das contas.

7. De todo modo, no âmbito deste Tribunal, foram promovidas as seguintes citações:

7.1. quanto à primeira medição dos serviços, no valor de R\$ 31.975,81: o Sr. Fernando Lima Lopes, ex-prefeito nas gestões: 1997-2000 e 2005-2008, em solidariedade com o Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior (engenheiro responsável pela emissão do laudo técnico referente à execução da 1ª medição da construção da usina de tratamento de resíduos sólidos) e, ainda, com a empresa Kariol Construções Ltda.; e

7.2. quanto ao saldo remanescente em conta corrente, no valor de R\$ 27.679,32, parcialmente utilizado para pagamento do restante dos serviços: o Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, ex-prefeito na gestão: 2001-2004, solidariamente com a empresa Kariol Construções Ltda.

8. Apresentaram, tempestivamente, as suas alegações de defesa os Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior, conforme a documentação acostada às Peças nºs 66 e 67, tendo o primeiro solicitado, inclusive, o deferimento de parcelamento do débito, na forma descrita nos itens 41 e 42 da instrução à Peça nº 99, mas a unidade técnica se posicionou pelo não cabimento do parcelamento, nos termos solicitados pelo responsável, haja vista que, se promovido o desconto mensal do débito no limite de 10% de seus proventos, o parcelamento ultrapassaria, em vários anos, as 36 parcelas mensais autorizadas pelo Regimento Interno deste Tribunal.

9. A citação da empresa Kariol Construções Ltda. foi renovada, conforme consta do item 40 da instrução à Peça nº 99, mas a aludida empresa manteve-se silente até o término da fase de instrução deste processo, de sorte que passa à condição de revel perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, autorizando o prosseguimento normal do processo.

10. O Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, por sua vez, apresentou as suas alegações de defesa à Peça nº 85, após a realização da citação proposta pelo MPTCU no parecer à Peça nº 81, e, posteriormente, acostou as suas novas alegações à Peça nº 95, após a realização da nova citação proposta pelo MPTCU à Peça nº 90, na qual o **Parquet** especial pugnou pela exclusão da responsabilidade dos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior com relação à primeira parcela do débito e pela responsabilização da empresa Kariol Construções Ltda. exclusivamente pela quantia de R\$ 7.381,65, por entender que o único prejuízo que comprovadamente lhe poderia ser atribuído consistiria na queda do telhado.

11. Após examinar os argumentos de defesa apresentados pelos gestores, a Secex/CE sugeriu à Peça nº 99, em essência, que não há como atribuir a responsabilidade pela primeira parcela do débito exclusivamente ao Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho (prefeito sucessor), tendo proposto, em suma, que o TCU promova:

11.1. a rejeição das alegações de defesa dos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Oliveira Júnior e o julgamento de suas contas pela irregularidade, com a imputação do débito em solidariedade com a empresa Kariol Construções Ltda. no valor de R\$ 31.975,81 (data: 26/12/2000);

11.2. a rejeição das alegações de defesa do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho e o julgamento de suas contas pela irregularidade, com a imputação do débito em solidariedade com a citada empresa no valor de R\$ 27.679,32 (data: 20/6/2011), abatendo-se a quantia de R\$ 2.256,55, já ressarcida em 13/6/2002;

11.3. a aplicação de multa a todos os envolvidos, com fundamento no art. 57 da LOTCU.

12. De outra sorte, o ilustre representante do MPTCU emitiu o seu parecer final à Peça nº 101, divergindo da 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”*.

13. Peço licença ao MPTCU para acompanhar, na íntegra, a proposta da unidade técnica, pois considero não ser acertada, diante das circunstâncias do presente caso concreto, a exclusão da responsabilidade dos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Oliveira Júnior, tampouco da empresa Kariol Construções Ltda., pelo pagamento do débito referente ao pagamento da primeira medição de serviços, pelas razões que passo a expor.

14. Como se vê na documentação acostada aos autos, as fiscalizações realizadas **in loco** pela Funasa demonstraram a existência de inúmeros vícios relacionados com os serviços prestados pela empresa Kariol Construções Ltda., particularmente com os serviços da primeira medição, evidenciando a existência de erros técnicos nas fundações e nas construções dos pilares, a falta de

vigas de superestrutura e a aplicação de materiais de péssima qualidade, entre outras falhas, dando causa, inclusive, ao desabamento da cobertura do galpão de catação.

15. Merece destaque, nesse ponto, o parecer emitido pelo auditor da Secex/CE, à Peça nº 99, dando conta da necessidade de responsabilização solidária do Hélio Dantas de Oliveira Júnior, nos seguintes termos:

“(...) 37. Verifica-se que as notas fiscais referentes aos pagamentos não especificam os serviços realizados, referindo-se, apenas, à primeira e à segunda medições, genericamente, peça 1, p. 101 e 109. Visando à definição das responsabilidades pelas irregularidades apuradas, cabe salientar trecho do laudo para fins de pagamento da primeira parcela, em que teriam sido executadas as seguintes etapas: Serviços preliminares, instalação provisória, movimento de terra, fundação, superestrutura, paredes e painéis, cobertura, instalações elétricas e sanitárias, esquadrias e ferragens, revestimentos e começo do piso.

38. O parecer técnico de engenharia da Core/Funasa/CE atribuiu o desabamento do prédio de catação a erros técnicos nas fundações e nas construções dos pilares, falta de vigas de superestrutura e aplicação de materiais de péssima qualidade. Para fins de pagamento da primeira mediação, o Relatório de Vistoria do engenheiro do próprio município atestou a execução de fundação, superestrutura, paredes e painéis, cobertura, instalações elétricas e sanitárias, esquadrias e ferragens, revestimentos e começo do piso. Verifica-se, portanto, que a responsabilidade por tal situação é do ordenador das despesas da primeira medição, no valor de R\$ 31.975,81, Sr. Fernando Lima Lopes, que promoveu o pagamento por serviços fora das especificações contratadas, em solidariedade com o engenheiro, que omitiu as irregularidades, e a empresa responsável pela execução imperfeita.

*(...) 54. Notadamente quanto ao engenheiro, não se observa que a Funasa tenha afastado a responsabilidade deste; pelo contrário, apenas não o citou, vez que os órgãos concedentes, diversamente do **modus operandi** deste Tribunal, não têm a praxe de individualizar a conduta dos agentes públicos envolvidos em ilicitudes (peça 1, p. 269, 283 e 311-323). Adotam a sistemática de responsabilizar, na maioria dos casos, somente o celebrante do ajuste. E tanto é assim que no relatório constante da peça 1 (p. 313), a Funasa destacou: ‘(...) a obra encontra-se incompleta, foi executada em desacordo com as especificações e projeto técnico, como também os serviços não apresentarem qualidade (...) (grifo nosso) e mesmo assim, somente identificou como eventuais responsáveis os prefeitos responsáveis pela execução do convênio.*

55. Inclusive, este mesmo parecer foi objeto de novo questionamento, desta vez relacionado à qualidade do material utilizado na Usina de Reciclagem de Lixo, que possivelmente poderia ter contribuído no desabamento da instalação. Em despacho contido na peça 2, p. 145, além de se ratificar os pareceres anteriores sobre as causas do desabamento – obra executada em desacordo com especificações técnicas e projetos, associada a mal sucedida escolha de solução e também de sua má execução – posicionou-se de forma conclusiva quanto à ausência de necessidade de realização de teste junto ao INMETRO. Portanto, pelo menos para a Funasa estavam perfeitamente esclarecidas as causas do ocorrido.

56. Por outro lado, embora no referido despacho não se tenha textualmente mencionado o nome do engenheiro como possível responsável, isto não quer dizer que o mesmo fora isentado de culpa quanto às funções que desempenhou. É uma inferência lógica daquele que atuou pessoal e diretamente na fiscalização do empreendimento.

57. Tal responsabilidade – fiscalização – é inerente ao cargo de preposto da Administração, não se demonstrando destoante da expertise requerida para o seu exercício. Com isto, não há como transferi-la ao prefeito antecessor, muito menos ao sucessor, mas com eles dividi-la em solidariedade passiva, vez que contribuiu para os atos inquinados como irregulares.

58. A própria natureza da edificação, por si só, já impõe a simplicidade do processo construtivo utilizado, o que já se contrapõe a ideia de expertise necessária à fiscalização da obra (peça 90, p. 1). Mesmo que este não seja argumento suficiente, a título de exemplo, colaciona-se

trechos do parecer técnico no qual se evidencia erros de fácil percepção, onde não se prepondera conhecimentos especializados para detectá-los (peça 1, p. 130):

‘(...) 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;’

59. Ressalte-se que a gestão do Sr. Fernando Lima Lopes despendeu mais de 50% dos recursos do convênio (R\$ 31.975,81; ao passo que o restante residual foi atribuído ao Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho – R\$27.699,32) e, decerto, realizou os alicerces da edificação. A fundação de uma obra antecede todos os demais serviços e sua execução satisfatória é condição imprescindível para a solidez de qualquer construção. O referido parecer técnico revela vícios técnicos insanáveis nas fundações, executada nos primórdios da obra, portanto, na gestão do Sr. Fernando Lima Lopes. Em razão do exposto, propõe-se a permanência da responsabilidade atribuída ao Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior, engenheiro responsável.

60. Quanto ao prefeito municipal, Sr. Fernando Lima Lopes, seguindo a mesma linha de raciocínio dos pareceres emitidos, de igual modo não há como transferir a responsabilidade ao prefeito sucessor.

61. Nota-se que as situações consideradas irregulares pela Funasa foram concretamente pontuadas: obra executada em desacordo com a especificação do projeto; serviços de baixa qualidade; desabamento e obra abandonada. A individualização da conduta dos responsáveis, por sua vez, ocorreu em razão do liame entre os fatos tidos como ilícitos e aqueles que lhes deram causa, como foi a situação da notícia de abandono da obra, único atributo destacado pelo MP/TCU como de responsabilidade do prefeito sucessor. Logo, reside como óbice inicial a simples transferência de responsabilidade, eis que ausentes quaisquer elementos adicionais capazes de desconstruir as provas já existentes.

62. Neste contexto, válido repisar que a responsabilização em relação aos ilícitos porventura praticados é de ordem pessoal e não se transferem em razão de que as irregularidades não foram identificadas tempestivamente.

63. Como no exame das irregularidades mencionadas - equívocos relativos aos materiais inseridos na obra e decisões acerca do processo construtivo, falta e/ou a deficiência na fiscalização e desabamento da estrutura edificada - não se identificou a conduta do prefeito sucessor, não há como imputar-lhe responsabilidade. Assim, os atos que deram origem às situações questionadas e suas consequências continuam sob a égide de quem as praticou e sob eles repousam total responsabilidade, eis que se manteve inalterada o exame da conduta subjetiva deles. (...).’

16. Por conseguinte, na linha esposada pela unidade técnica, entendo que não há como se afastar a responsabilidade solidária da empresa responsável pela execução das obras em relação ao valor total do débito, tampouco dos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior, como ex-prefeito e engenheiro responsável pelo laudo técnico referente à primeira medição dos serviços, respectivamente, diante do pagamento efetivado à aludida empresa, em 26/12/2000, no valor de R\$ 31.975,81.

17. Por seu turno, com relação ao prefeito sucessor (Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho), a sua responsabilidade deve ficar adstrita à segunda parcela do débito no valor de R\$ 27.679,32 (devendo ser abatida, na oportunidade do recolhimento, a quantia já ressarcida ao erário), vez que esse gestor estava à frente da prefeitura à época do pagamento dessa segunda medição dos serviços, em 20/6/2001.

18. Todavia, com relação à proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 a todos os responsáveis, constato que já se operou a prescrição da pretensão punitiva do TCU, haja vista o interstício de mais de dez anos entre a data de ordenação da citação no âmbito deste Tribunal

(27/8/2013) e a data da ocorrência dos fatos (admitindo-se, no caso concreto, como prazo inicial de contagem do prazo, diante da inexecução dos serviços, a data final da vigência do convênio, em 17/2/2002).

19. Ocorre que, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário (proferido na Sessão Extraordinária do dia 8/6/2016), o TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo-se a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, do Código Processual Civil (Lei nº 13.105, de 2015).

20. A despeito do novel entendimento deste Tribunal, reitero a minha ressalva, já registrada em vários outros julgados do TCU, no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional contida na Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configurar crime, além de determinar expressamente que, no caso de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo se inicie no dia em que o ilícito tiver cessado.

21. Contudo, a despeito dessa minha posição pessoal, deixo de pugnar pela aplicação da multa legal aos responsáveis arrolados neste processo, submetendo-me, pois, ao recente entendimento fixado pelo TCU no âmbito do aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

22. Por tudo isso, entendo que o TCU deve julgar irregulares as contas dos Srs. Fernando Lima Lopes e Clóvis Amora Vasconcelos Filho, ex-prefeitos do Município de Baturité/CE, para imputar-lhes o débito apurado nos autos, solidariamente com o Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior e a empresa Kariol Construções Ltda., no limite de suas responsabilidades, com fundamento nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei Orgânica do TCU, deixando de lhes aplicar, contudo, a multa legal.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de julho de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator