

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara**TC 016.025/2008-6**

Natureza: Recurso de Reconsideração (em TCE).

Unidade: Município de Irauçuba/CE.

Recorrente: Valdir Parente Machado.

Advogados constituídos nos autos: Francisco Antonio Nogueira Bezerra (OAB/CE 7.390) e Manuel Ribeiro de Lima Júnior (OAB/CE 10.521).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. INEXECUÇÃO PARCIAL QUE RESULTOU NA TOTAL AUSÊNCIA DE UTILIDADE DO OBJETO CONVENIADO. DÉBITO INTEGRAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. EVIDÊNCIAS NOS AUTOS DE QUE O OBJETO DO CONVÊNIO VEM TRAZENDO BENEFÍCIOS À COMUNIDADE LOCAL. PROVIMENTO AO RECURSO. REDUÇÃO DO DÉBITO, QUE PASSA A CORRESPONDER AO VALOR DA PARCELA CUJA NÃO EXECUÇÃO FOI CONSTATADA EM VISTORIA **IN LOCO** REALIZADA PELO CONCEDENTE. CIRCUNSTÂNCIA OBJETIVA QUE APROVEITA OS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Início este relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma, a instrução de mérito autuada como peça 36, elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal de Contas – Serur:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Valdir Parente Machado (peça 30) contra o Acórdão 5.374/2012-TCU-2ª Câmara (peça 5, p. 41-42), prolatado nestes autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em decorrência do não cumprimento do objeto pactuado no Convênio 2.064/2001 (peça 1, p. 15-22), celebrado com a Prefeitura de Irauçuba/CE, com o objetivo de executar sistema de abastecimento de água no Distrito de Miranda, naquele Município.

HISTÓRICO

2. Os Sr^{es} José Ari Ramos Filho, ex-secretário municipal de obras, e Valdir Parente Machado, engenheiro municipal, foram citados por esta Corte pela seguinte ocorrência (peça 7, p. 23 e 31):

‘Assinatura de Termo de Aceitação da Obra, declarando que a implantação do sistema de abastecimento de água no Distrito de Miranda foi aceita como concluída, obedecendo aos padrões técnicos exigidos e se encontra em perfeito funcionamento atendendo a comunidade, entretanto, referido termo se contrapõe ao relatório de inspeção do órgão repassador que declara que somente 61,40% da obra foi realizada.’

3. Também foram citados a empresa Construtora Santos Dumont Ltda., em razão da não execução completa da obra para a qual foi contratada (peça 7, p. 27), e o ex-prefeito municipal, Sr. Antonio Evaldo Gomes Bastos, em razão da não consecução dos objetivos do convênio, ante a incompletude da obra (peça 7, p. 35).

4. Após o regular desenvolvimento do processo, foi proferido o Acórdão 5.374/2012-TCU-2ª Câmara, transcrito a seguir (peça 5, p. 41):

‘9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Sr^{es} Antonio Evaldo Gomes Bastos, José Ari Ramos Filho e Valdir Parente Machado, condenando-os, solidariamente com a Construtora Santos Dumont Ltda., ao pagamento da quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 9/7/2002, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar aos Sr^{es} Antonio Evaldo Gomes Bastos, José Ari Ramos Filho e Valdir Parente Machado, bem como à Construtora Santos Dumont Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.4. autorizar, desde já, com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma delas, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais;

9.5. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, informando-a de que a presente deliberação está sujeita ao Recurso de Reconsideração previsto nos art. 32 e 33 da referida Lei e no art. 285 do RI/TCU;

9.6. dar ciência do inteiro teor deste Acórdão aos responsáveis, ao CREA/CE e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa).’

5. Inconformado com a condenação, o Sr. Valdir Parente Machado interpôs recurso de reconsideração, que será analisado nesta instrução.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 31), ratificado à peça 34 pelo Ministro-Relator Aroldo Cedraz, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 5.374/2012-TCU-2ª Câmara, porquanto preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Argumento

7. O recorrente argui a nulidade do acórdão recorrido, por ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Cita o art. 5º, LIV, da Constituição e doutrina a respeito do princípio do devido processo legal.

8. Alega que realmente assinou o termo de aceitação da obra e ratifica o conteúdo de sua defesa, no sentido de que a obra entregue pela construtora estava concluída, pelo menos em sua ótica de profissional de engenharia.

9. Aduz que anexou em sua defesa documentos que demonstrariam a conclusão da obra, quais sejam, fotos, declarações de moradores e laudo técnico de engenharia.

10. Alega que o Relator **a quo** ‘decidiu simplesmente sonegar qualquer peso às provas colacionadas pelo recorrente’, sob o argumento de que teriam ‘reduzido valor probatório’ e não seriam ‘elementos idôneos para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Funasa’.

11. Afirma que não houve ‘fundamentação para argumentação tão simples e concisa’ e que o julgador deveria ‘explicar e explicitar as razões jurídicas’ pelas quais não poderia acolher os elementos probatórios colacionados pela defesa, haja vista que o direito à ampla defesa pressupõe que tais elementos sejam ‘devidamente analisados’.

12. Ressalta que essa falta de fundamentação ‘é flagrantemente inconstitucional’ e cita o art. 93, IX, da Constituição.

13. Alega que protestou, em sua defesa, pela produção de prova concreta, consistente em nova vistoria no local onde foi executado o objeto do convênio.

14. Afirma que o Ministro Relator sonegou seu direito fundamental, sob o pretexto de que a vistoria solicitada não influiria na responsabilização que lhe fora imputada.

15. Aduz que a instrução probatória é questão de ordem pública, de modo que a produção de prova requerida deveria ser acolhida.

16. Assevera que o indeferimento da produção de prova careceu de fundamentação adequada e violou os princípios do contraditório e da ampla defesa, eivando de nulidade a decisão recorrida.

17. Argumenta que a decisão recorrida não contém fundamentação para a sua condenação. Cita trecho da referida decisão (peça 5, p. 32) que teria consignado que as provas trazidas e requeridas pela defesa não evidenciariam a devida aplicação das verbas federais por parte do Município e conclui estar claro que não lhe cabe responsabilização, ‘porque tal expediente não seria de sua competência, mas sim, do gestor municipal (o ordenador de despesas).’

18. Alega que em nenhuma passagem do voto estão demonstradas as razões fático-jurídicas pelas quais o recorrente deve ser responsabilizado.

19. Afirma que a imputação de responsabilidade residuiu unicamente na assinatura aposta do Termo de Recebimento da Obra. Acrescenta que o fato de o recorrente ter entendido, com base em seus conhecimentos profissionais, que o empreendimento estava completo e que o sistema hidráulico fora instalado conforme previsto não significa, por si só, prova irrefutável de que ele agiu com dolo, no intuito de fraudar as contas públicas. Aduz que a má-fé não pode ser presumida, cabendo à Administração Pública provar que participou de eventual fraude.

20. Alega ser profissional técnico e competente e que, ao atestar a conclusão da obra, fê-lo por assim entendê-la. Ressalta que não poderia ser tachado de ludibrioso simplesmente porque algum outro engenheiro entendeu de outra forma o objeto analisado.

21. Afirma que ‘eventual falha na prestação de contas não poderia englobar eventual equívoco no atestado de conclusão de obra, ao ponto de ensejar a responsabilização do recorrente pela não aplicação correta dos valores repassados pela Funasa ao Município’.

22. Salienta que ‘não cabe ao engenheiro que apenas acompanharia a feitura da obra qualquer gerência sobre a aplicação de recursos, visto que estes são geridos pelo administrador municipal.’

23. Assevera que não se pode confundir o objetivo do convênio com o objeto do empreendimento. Aduz que o objeto da obra era o engenho hidráulico e o sistema de distribuição, cuja conclusão atestou o recorrente, de acordo com suas perspectivas profissionais. Afirma que o objetivo da obra, que era reduzir as mazelas sociais, não poderia estar sob sua responsabilidade.

24. Requer o provimento do recurso, para o afastamento de sua responsabilidade solidária ou para a reabertura da instrução para a colheita da prova requerida.

Análise

25. Não merece prosperar a arguição de nulidade da decisão recorrida. Isso porque referida decisão encontra-se devidamente fundamentada, tendo explicitado as razões que motivaram tanto o

indeferimento da produção de prova pericial, como a condenação do recorrente, como será demonstrado adiante. Ademais, as provas anexadas às alegações de defesa foram devidamente analisadas e valoradas, apenas chegando-se a um resultado diverso do pretendido pelo defendente, pois se concluiu que elas tinham reduzido valor probatório e não afastavam a sua responsabilidade.

26. A condenação do recorrente decorreu do fato de, na condição de engenheiro responsável pela fiscalização da obra de construção do sistema de abastecimento de água no Distrito de Miranda, ter atestado a execução integral da obra, não obstante ela não estivesse completa, ante a ausência de serviços imprescindíveis ao seu funcionamento, conforme apurado em inspeção promovida pela Funasa, entidade conveniente (peça 4, p. 9-10). Transcreve-se, a seguir, parte do voto condutor da deliberação recorrida a respeito da irregularidade e da responsabilidade do recorrente (peça 5, p. 38-39, ...):

‘6. A propósito do descumprimento do objeto do convênio, razão precípua da presente TCE, verifico que o Parecer Técnico de fls. 159/160 do Vol. Principal, emitido em 20/7/2004 — após, portanto, a Prefeitura de Irauçuba ter firmado, em 11/3/2004, Termo de Aceitação da Obra, dando-a como concluída (obedecendo aos padrões técnicos exigidos), em perfeito funcionamento e atendendo a comunidade (Vol. Principal, fl. 134) —, informa que o ‘convênio nº 2.064/01 não atingiu seu objetivo, uma vez que o Plano de Trabalho foi executado em apenas 61,40% (...).’

7. Menciona ainda o referido parecer que: a) ‘alguns itens não foram realizados e outros encontram-se com impropriedades’; b) ‘o não cumprimento total do objeto acarretou prejuízo ao Tesouro Nacional e a saúde da população local, que ficou sem receber o benefício’; e c) ‘as impropriedades ocorridas quando da execução do convênio e a não execução de partes imprescindíveis do sistema, comprometem de forma relevante a aprovação do convênio pactuado.’ O citado Parecer Técnico, subscrito por engenheiro e pelo Chefe da Divisão de Engenharia de Saúde Pública, afinal conclui (item 08, fl. 160 do Vol. Principal):

‘(...) que a obra encontra-se incompleta; que os serviços realizados não constituem uma etapa útil, ou seja, o sistema de abastecimento de água não tem condições de funcionamento em virtude de serviços imprescindíveis não terem sido sequer iniciados; o Convênio nº 2.064/01 não atingiu o seu objetivo, que era o de fornecer água potável à população local como forma de reduzir a mortalidade infantil provocada pelas doenças de vinculação hídrica. Desta forma não recomendamos a aprovação da Prestação de Contas Final e sugerimos a impugnação das despesas apresentadas.’

8. Em decorrência, a Funasa, em 31/8/2004, recomenda a não aprovação da prestação de contas, bem como a impugnação das despesas apresentadas (Vol. Principal, fls. 164/165).

9. Como se vê, os registros lançados no Termo de Aceitação da Obra — firmado pelo Sr. Antonio Evaldo em conjunto com o Secretário de Obras e com o engenheiro do Município, considerando a obra concluída e em perfeito funcionamento — destoam daquilo que foi constatado pelos técnicos da Funasa.

10. Exatamente por essa razão, foram incluídos no rol de responsáveis os agentes públicos que, juntamente com o ex-Prefeito, assinaram o mencionado termo, ou seja: o Secretário de Obras, Sr. José Ari Ramos Filho, e o engenheiro Valdir Parente Machado.

11. Ademais, corrobora a constatação de que a obra não foi concluída, Ofício expedido pela administração municipal que sucedeu à do Sr. Antonio Evaldo (Vol. 1, fl. 303):

‘mediante análise dos documentos e visitas **in loco** aos locais das obras, constata-se que a obra encontra-se incompleta, conforme constatou esse Tribunal, onde o objetivo precípua da aplicação dos recursos inerentes ao Convênio, essência da contratação, primava o fornecimento de água potável à população local, o que não ocorreu, visto que os

munícipes abastecem-se de água bruta em suas torneiras, livre de tratamentos ou filtrações, como primava o projeto inicial. Em termos de execução, em conformidade com o orçado no termo de Convênio, foi executado pela empresa contratada somente em torno de 60% (sessenta por cento) da avença, estando a obra atualmente paralisada.’

12. Em razão das considerações acima expendidas, pode-se concluir que as alegações da correta e total execução do objeto conveniado não se sustentam, vez que a Funasa constatou que o sistema de abastecimento de água não tinha condições de funcionamento em razão de os serviços imprescindíveis não terem sido sequer iniciados.’

27. Assim, está claro o fundamento da condenação do recorrente, consistente no fato de ter atestado a conclusão da obra, embora apenas parte dos serviços tenha sido executado (61,40%).

28. Quanto às provas colacionadas nas alegações de defesa do recorrente e quanto ao pedido de nova inspeção **in loco**, receberam a seguinte análise da Secex/CE, transcrita no relatório da deliberação recorrida (peça 5, p. 32 e 37):

‘23. (...) o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos federais na consecução do objeto conveniado compete aos gestores e consiste essencialmente na apresentação de documentos idôneos que demonstrem, de forma efetiva, o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos públicos recebidos. Dessa forma, o débito não é superado apenas diante da realização de vistoria **in loco**, ainda que esta constate a existência do referido objeto.

24. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da essencialidade de o gestor, além de comprovar a execução do objeto conveniado, também apresentar documentação competente que ateste o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e o empreendimento concretizado, uma vez que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio.

25. Dessa forma, ainda que fosse realizada nova fiscalização **in loco**, a suposta constatação da conclusão da obra não supriria a ausência de comprovação do nexo de causalidade supracitado, nem seria capaz de afastar o descompasso entre o momento em que as despesas foram pagas e a posterior execução dos serviços correspondentes (parágrafo 9 desta instrução).

26. Entende-se que os anexos encaminhados pelos responsáveis têm reduzido valor probatório, pois a visita realizada pelo engenheiro Claudio Nelson Araújo Brandão (fls. 005/007 e 060/062, anexo 3), as declarações firmadas por terceiros (fls. 012/032 e 067/087, anexo 3) e as fotografias (fls. 033/055 e 088/111, anexo 3), por si só, não constituem elementos idôneos para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Funasa, já que, desacompanhadas de outros documentos, não são capazes de estabelecer o nexo necessário entre os serviços prestados e as despesas realizadas.

27. O referido nexo de casualidade foi buscado na verificação realizada pela Funasa e consubstanciada no Parecer Técnico datado de 20/7/2004, quando foi constatado, entre outros fatos, que: o Convênio nº 2.064/01 não atingiu o objetivo, uma vez que o Plano de Trabalho foi executado em apenas 61,40%, mesmo com a prorrogação do fim da vigência por mais noventa dias; o não cumprimento total do objeto acarretou prejuízo ao Tesouro Nacional e à saúde da população local; e a obra está incompleta, os serviços realizados não constituem etapa útil, ou seja, o sistema de abastecimento de água não tem condições de funcionamento em virtude de os serviços imprescindíveis não terem sido sequer iniciados (parágrafo 4 desta instrução).

(...)

2. O então Gerente, em substituição, da 1ª Divisão Técnica, manifestou sua concordância com a proposta apresentada, nos seguintes termos (Vol. 1, fl. 321):

‘Manifesto-me nos termos da instrução de fls. 309/320, aduzindo de forma suplementar que cabe aos responsáveis apresentar os documentos destinados a provar-lhes as alegações, nos termos do art. 396 do CPC. Quanto às declarações particulares não aceitas pela auditora, constantes das alegações de defesa uniformes dos Sr^{es} Valdir Parente Machado e Antônio Evaldo Gomes Matos, reza também o CPC nos arts. 368 e 369, parágrafo único, em referência às declarações de ciência relativa a determinado fato, que o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato, o que consagra por sua vez o princípio dispositivo no direito processual. Em assim sendo, propomos a manutenção do débito apurado em relação aos responsáveis.
(...)

29. Assim, o indeferimento do pedido de inspeção **in loco** fundamentou-se nos seguintes fatos: a) que cabe aos gestores, e não ao TCU, o ônus de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos; b) cabe aos responsáveis apresentar os documentos destinados a provar suas alegações; e c) eventual constatação atual de que a obra está concluída não elidiria a irregularidade, pois não demonstraria que essa conclusão se deu com os recursos do convênio, gastos integralmente entre 20/8/2002 e 11/3/2004 (peça 2, p. 34). Com efeito, uma inspeção realizada anos após o fim da vigência do convênio e do contrato de empreitada não seria capaz de demonstrar que a obra estava concluída desde 11/3/2004, data da assinatura do ‘Termo de Aceitação da Obra’ pelo recorrente (peça 3, p. 34).

30. Do mesmo modo, as fotos anexadas pelo recorrente, tiradas por ocasião da apresentação das alegações de defesa (peça 12, p. 35-51), não comprovam que a obra estava pronta desde 11/3/2004 e nem comprovam que todos os itens de serviço previstos na planilha orçamentária da contratada foram devidamente executados. Igualmente, o relatório de visita assinado por engenheiros e datado de 9/4/2010, afirmando que a obra foi executada na sua totalidade (peça 12, p. 7-8), não demonstra que a obra estava concluída desde 11/3/2004, data do último pagamento à contratada.

31. Quanto às declarações de terceiros apresentadas (peça 12, p. 14-33), foi explicitado na decisão recorrida que o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, motivo pelo qual teriam reduzido valor probatório.

32. Registre-se que fundamentação concisa e contrária aos interesses da parte não significa ausência de fundamentação. Sendo assim, a decisão recorrida, embora concisa, encontra-se devidamente fundamentada, pois analisou e valorou a documentação apresentada pelo recorrente, explicitando os motivos pelos quais as provas apresentadas e a inspeção requerida não elidiriam a irregularidade que lhe foi atribuída.

33. Entende-se, pois, que a decisão recorrida não violou os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, e tampouco desrespeitou o art. 93, IX, da Constituição.

34. Esclareça-se que o recorrente, engenheiro municipal (peça 12, p. 3), atuou como fiscal do contrato de empreitada celebrado para a construção do sistema de abastecimento de água na localidade de Miranda (peça 3, p. 24, e peça 12, p. 7), de modo que era o responsável por verificar a sua fiel execução, conferindo e medindo os serviços executados (cláusulas 4ª e 13ª do contrato e arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/1993). Assim, se declarou a obra como concluída de acordo com os padrões exigidos, é porque aceitou como executados todos os serviços previstos na planilha orçamentária da empreiteira (peça 3, p. 30-33), o que se mostrou não condizente com a realidade, conforme fiscalização **in loco** promovida pela Funasa pouco após a data da assinatura do Termo de Aceitação da Obra (peça 4, p. 9-13).

35. Assim, ao atestar a execução de todos os serviços contratados, o recorrente contribuiu para a efetivação de pagamentos irregulares à contratada.

36. O fato de não ser o ordenador de despesas não significa que o recorrente não possa ser responsabilizado, uma vez que, nos termos do art. 71, II, da Constituição, cabe ao TCU julgar ‘as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público’. Ademais, nos termos do art. 16, § 2º, ‘a’, [da Lei 8.443/1992], cabe a responsabilização por dano ao erário ‘do agente público que praticou o ato irregular’. No caso, o recorrente era o agente público encarregado do acompanhamento e da fiscalização da obra e praticou ato de gestão irregular, consistente na aceitação de serviços não executados. Assim, contribuiu para a ocorrência de dano ao erário, pois tal aceitação respaldou pagamentos a maior à empresa contratada.

37. Verifica-se, porém, que o acórdão recorrido merece reparos quanto ao valor do dano ao erário a ser ressarcido pelos responsáveis. Isso porque, considerando-se que parte da obra foi executada, conforme apurado pela Funasa, incorporando-se, assim, ao patrimônio municipal, o débito imputado deve corresponder não ao valor total dos recursos federais conveniados (R\$ 80.000,00), mas sim à parcela da obra que não foi executada e que foi irregularmente aceita e paga pela Administração Municipal.

38. A proposta de redução do débito fundamenta-se, também, no fato de que a etapa executada da obra durante a vigência do convênio pôde ser posteriormente aproveitada, conforme se depreende do Relatório de Visita datado de 9/4/2010, subscrito por três engenheiros, em que consta a informação de a obra foi executada na sua totalidade, embora a parte referente ao tratamento da água esteja com funcionamento inadequado, ‘por conta da falta de treinamento da comunidade e a falta de insumos’ (peça 12, p. 7-8). Somam-se a isso as declarações de moradores que informam estarem sendo atendidos pela rede de abastecimento d’água executada no Distrito de Miranda (peça 12, p. 14-33).

39. Assim, se os indícios constantes dos autos são no sentido de que a parte executada da obra não foi inservível, seu valor deve ser excluído do valor do débito imputado nestes autos, mantendo-se como débito o valor correspondente à parte não executada e paga com recursos federais.

40. De acordo com a planilha anexada ao parecer técnico da Funasa, datado de 20/7/2004 (peça 4, p. 11-13), foram executados serviços no valor total de R\$ 63.728,68, correspondente a cerca 61,40% do valor previsto no convênio para as despesas de capital, que era de R\$ 103.794,52 (peça 2, p. 30). Foi pago à contratada o valor total de R\$ 104.783,52 (relação de pagamentos à peça 2, p. 34), correspondente ao valor da obra previsto no contrato de empreitada (peça 3, p. 33).

41. Subtraindo-se o valor de R\$ 63.728,68 (serviços executados) do valor de R\$ 104.783,52 (serviços contratados e pagos), chega-se à quantia de R\$ 41.054,84, correspondente aos serviços pagos e não executados. Como a participação de recursos federais nos pagamentos à contratada ficou em 76,35% (R\$ 80.000,00/R\$ 104.783,52), então o dano ao erário federal é de R\$ 31.345,37 (76,35% x R\$ 41.054,84), sendo o restante – R\$ 9.709,47 – dano ao erário municipal.

42. Sendo assim, o débito imputado aos responsáveis nestes autos deve ser reduzido para o valor histórico de R\$ 31.345,37, correspondente à parcela da obra não executada, paga com recursos federais.

43. Feitas essas considerações sobre o valor do dano ao erário, não é possível afastar a responsabilidade do recorrente por ter dado causa a esse dano (de R\$ 31.345,37), uma vez que atestou serviços que não foram executados, ensejando, assim, o pagamento indevido dos mesmos, em benefício da contratada.

44. Se o objetivo do convênio não estava sob sua responsabilidade, o mesmo não se pode dizer quanto ao objeto do convênio, que era idêntico ao objeto do contrato de empreitada firmado com a Construtora Santos Dumont Ltda., acompanhado e fiscalizado pelo recorrente. Assim, a responsabilidade do recorrente não está assentada no descumprimento do objetivo do convênio, e sim na indevida aceitação dos serviços contratados.

45. Quanto às alegações de que não está provado o dolo do recorrente e de que a declaração de aceitação da obra se deu com base em seus conhecimentos profissionais, cabe

esclarecer que basta a verificação da existência de culpa (negligência, imprudência e imperícia) para a responsabilização por dano ao erário. Não é preciso, pois, que esta Corte comprove a má-fé do agente para condená-lo em débito. A prova de que a obra não estava concluída reside justamente no parecer técnico da Funasa (peça 4, p. 9-13). Assim, se o recorrente realmente entendeu que a obra estava completa e em funcionamento, de acordo com os padrões técnicos exigidos, houve, no mínimo, negligência e imperícia de sua parte, merecendo ser mantida, assim, sua responsabilização.

46. Quanto à alegação de que não poderia ser tachado de ludibrioso simplesmente porque algum outro engenheiro entendeu de outra forma o objeto analisado, cabe salientar que não foi qualquer engenheiro que inspecionou a obra, e sim o engenheiro da Funasa, entidade concedente dos recursos, sendo que o respectivo laudo contou com a concordância do Chefe da Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa.

47. Ademais, no TC 008.160/2008-6, julgado pelo Acórdão 6.546/2009-2ª Câmara, que tratou de processo bastante similar a este, condenando-se os mesmos responsáveis arrolados nestes autos ante a incompletude da obra de execução do sistema de abastecimento de água na localidade de Barreira/Vila Mendes do Município de Irauçuba (Convênio 2.355/2001), ficou demonstrado que o engenheiro municipal, ora recorrente, faltou com a verdade ao firmar o termo de aceitação da referida obra, haja vista que ele próprio confessara, em suas alegações de defesa, que a obra não estava pronta por ocasião da assinatura de tal documento e que essa assinatura se deu unicamente em razão do encerramento do prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas do convênio.

48. Assim, a idoneidade profissional do recorrente fica abalada ante a própria confissão, nos autos do TC 008.160/2008-6, de que faltou com a verdade ao elaborar o termo de aceitação da obra objeto do Convênio 2.355/2001.

49. Desse modo, verifica-se que as alegações recursais não elidem a irregularidade atribuída ao recorrente, devendo ser mantida a irregularidade de suas contas, apenas reduzindo-se o valor do débito.

50. Registre-se que não será proposta a redução do valor da multa, ante a gravidade das irregularidades praticadas, em especial a declaração falsa constante do Termo de Aceitação da Obra, datado de 11/3/2004 (peça 3, p. 34).

CONCLUSÃO

51. A preliminar de nulidade arguida não mereceu prosperar, uma vez que a decisão recorrida encontra-se devidamente fundamentada, tanto no que se refere aos motivos da condenação do recorrente, quanto no que se refere à valoração da prova e ao indeferimento do pedido de inspeção *in loco*.

52. No mérito, deve ser dado provimento parcial ao recurso, com vistas à redução do valor do débito para R\$ 31.345,37, quantia essa que corresponde aos serviços indevidamente atestados, vez que não executados, e pagos com recursos federais.

53. Essa proposta, por fundar-se em questões objetivas, referentes ao valor do prejuízo ao erário federal, beneficiará também os demais responsáveis solidários que não recorreram (art. 281 do Regimento Interno do TCU).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Valdir Parente Machado contra o Acórdão 5.374/2012-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reduzir o valor do débito solidário constante do item 9.1 do Acórdão 5.374/2012-TCU-2ª Câmara para o montante de R\$ 31.345,37;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao recorrente, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (cf. item 41 desta instrução) e aos demais interessados no processo.”

2. Essa proposta de encaminhamento foi acolhida pelo corpo dirigente da Serur (peças 37 e 38) e referendada pelo Ministério Público/TCU, representado nestes autos pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 39).
3. Mediante despacho proferido em 20/11/2013 (peça 40), manifestei-me no sentido de que “o relatório de visita datado de 09/04/2010 (peça 12, p. 7-8), no qual se fundamenta a proposta de afastamento parcial do débito, não se mostra apto, por si só, para desconstituir a presunção relativa de veracidade com que conta o parecer técnico da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (peça 4, p. 9-13), mediante o qual a concedente atesta, em síntese, que, em termos de execução do cronograma físico, o convênio foi atingido em apenas 61,40% e que a não execução de partes imprescindíveis do sistema de abastecimento de água comprometeu de forma relevante a consecução do objeto conveniado, que não logrou fornecer água potável à população local de forma a reduzir a mortalidade infantil provocada pelas doenças de vinculação hídrica”.
4. Em consequência, determinei a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Ceará – Secex/CE para que fosse esclarecido, entre outros pontos considerados importantes pela unidade técnica regional:
- a) se ainda persiste a inexecução parcial do Convênio 2.064/2001 que tinha levado a Funasa a se pronunciar pela total inutilidade do objeto executado;
 - b) se o objeto do referido convênio, ainda que concluído intempestivamente e com recursos estranhos àqueles vinculados à avença, chegou a ter condições de oferecer à população local água potável como forma de reduzir a mortalidade infantil provocada pelas doenças de veiculação hídrica;
 - c) se procede a informação trazida aos autos pelo Sr. Valdir Parente Machado no sentido de que o funcionamento inadequado do sistema de abastecimento de água no Distrito de Miranda decorre da falta de insumos e de treinamento da comunidade, e não da inexecução parcial do objeto conveniado;
 - d) caso seja verificado que as obras foram executadas em percentual superior aos 61,40% apontados pela Funasa, se é possível estabelecer nexo causal entre esse percentual excedente, as despesas realizadas e os novos elementos físicos inspecionados.
5. Como resultado da inspeção determinada, foi lançada a instrução que segue parcialmente colacionada abaixo com os usuais ajustes de forma (peça 48):

“EXAME TÉCNICO

6. Em relação à questão se ainda persiste a inexecução parcial do Convênio 2.064/2001 (peça 1, p. 15-22) que tinha levado a Funasa a se pronunciar pela total inutilidade do objeto executado e se o objeto do referido convênio, ainda que concluído intempestivamente e com recursos estranhos àqueles vinculados à avença, chegou a ter condições de oferecer à população local água potável como forma de reduzir a mortalidade infantil provocada pelas doenças de vinculação hídrica, foi visto que a comunidade do Distrito de Miranda nunca foi beneficiada por água tratada. O sistema implantado levou água bruta do Açude Miranda até as residências dos beneficiários.
7. Em entrevistas com os moradores das casas 9, 11 e 12, foi unânime a afirmação de que a água que chegou às suas casas nunca foi tratada e, portanto, nunca foi usada para consumo próprio. A água bruta que chegou às casas foi usada para serviços de lavagem e para os animais. A água usada para consumo próprio era a retirada das cisternas.
8. Atualmente o sistema implantado está desativado, devido à pouca quantidade de água do Açude Miranda (peça 47).
9. Foi visto também que a Casa de Química construída (peça 12, p. 46 e peça 12, p. 51) nunca foi utilizada e hoje está totalmente deteriorada e sem nenhuma condição de uso (peça 46). Tal fato leva à dedução de que o objeto do convênio foi executado na totalidade, porém o objetivo do convênio, qual seja, oferecer à população local água potável como forma de reduzir a mortalidade infantil provocada pelas doenças de vinculação hídrica, nunca foi atingido.

10. Conforme descrito no parágrafo anterior, vê-se que o funcionamento inadequado do sistema de abastecimento de água no Distrito de Miranda decorreu da falta de insumos e de treinamento da comunidade, e não da inexecução parcial do objeto conveniado, o que afasta a responsabilidade dos engenheiros Valdir Parente Machado e José Ari Ramos Filho, além da Construtora Santos Dumont, em relação à totalidade dos recursos repassados, ficando os mesmos responsabilizados somente pelo valor não executado no prazo de vigência do convênio, qual seja, R\$ 31.345,37.

11. A responsabilidade pelo não atingimento do objetivo do convênio deveria ser imputada à Funasa, de acordo com a Cláusula Segunda, inciso I, alínea 'b' do Convênio 2.064/2001 (peça 1, p. 15). Porém, não existe nos autos prova de que o Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, então Prefeito Municipal de Irauçuba/CE, tenha solicitado da Funasa, após a conclusão da obra, posteriormente ao fim do prazo de vigência do convênio, o devido apoio para os procedimentos técnicos e operacionais a serem executados. Portanto, o único responsável pelo débito de R\$ 48.654,63 (R\$ 80.000,00 – R\$ 31.345,37), devido ao não atingimento do objetivo do convênio, é o Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos.

12. Vale salientar que o referido gestor municipal é responsável também, neste caso solidariamente com os Sr^{es} Valdir Parente Machado e José Ari Ramos Filho, além da Construtora Santos Dumont, pelo débito de R\$ 31.345,37, devido à inexecução de parte do objeto do convênio dentro do prazo da avença.

13. Vemos à peça 2, p. 34, a relação de pagamentos efetuados à Construtora Santos Dumont Ltda., executora da obra. Vemos nessa relação, na qual constam todos os pagamentos efetuados com recursos do convênio e de contrapartida, que o último pagamento foi realizado na data de 11/3/2004.

14. Vemos à peça 2, p. 38, que a Ordem Bancária foi creditada na conta corrente do convênio em 9/7/2002.

15. Na peça 2, p. 40-41 e p. 49, e na peça 3, p. 20, constam os extratos dos pagamentos efetuados à executora da obra.

16. Vemos à peça 4, p. 9-13, o Parecer Técnico da Funasa, datado de 20/7/2004, portanto, posterior ao pagamento da totalidade dos recursos do convênio, no qual o órgão afirma que a obra encontrava-se incompleta, tendo sido executado, naquela data, somente 61,40% dos serviços e que o sistema de abastecimento de água não tinha condições de funcionamento em virtude de serviços imprescindíveis não terem sido sequer iniciados.

17. Vê-se claramente que a obra foi concluída intempestivamente e com recursos estranhos àqueles vinculados à avença. Vê-se também que não existe nexo de causalidade entre os recursos do convênio e a execução do percentual excedente (38,60%) daquele informado pela Funasa em 20/7/2004, após a vigência do convênio e após todos os recursos do convênio terem sido gastos no pagamento da obra.

CONCLUSÃO

18. A inspeção no Município de Irauçuba/CE objetivou verificar, em sua essência, se o objeto do Convênio 2.064/2001 foi totalmente executado, mesmo que concluído intempestivamente e com recursos estranhos àqueles vinculados à avença, e se o objetivo do convênio, qual seja, oferecer à população local água potável como forma de reduzir a mortalidade infantil, foi atingido.

19. A análise realizada nesta instrução concluiu que o objeto do convênio foi executado, ainda que concluído intempestivamente e com recursos estranhos à avença. Porém, foi visto que o objetivo do convênio não foi atingido, devido à falta de insumos e de treinamento, o que ocasionou o não tratamento da água e a consequente distribuição de água potável à população beneficiada.

20. Em relação ao fato de a obra ter sido concluída fora do prazo do convênio e com recursos diversos daqueles avençados, vimos que a responsabilidade pelo montante não executado (R\$ 31.345,37), à época da validade do convênio, é solidária, devendo ser imputada aos Sr^{es}

Antônio Evaldo Gomes Bastos, então Prefeito Municipal de Irauçuba/CE, Valdir Parente Machado e José Ari Ramos Filho, além da Construtora Santos Dumont, executora da obra.

21. Em relação ao fato de o objetivo do convênio não ter sido atingido, a responsabilidade pelo montante de R\$ 48.654,63 (R\$ 80.000,00 – R\$ 31.345,37) deve ser imputada ao Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, então gestor municipal, visto que redundou em desperdício de recursos públicos, uma vez que a obra foi integralmente executada (embora intempestiva e com recursos alheios aos do convênio) e tinha totais condições de oferecer água tratada à população.”

6. Com base nessas conclusões, a Secex/CE, em pareceres uniformes (peças 48, **in fine**, 49 e 50), pronunciou-se favoravelmente ao provimento parcial do recurso de reconsideração em exame, de modo que o débito imputado ao recorrente, Sr. Valdir Parente Machado, seja reduzido de R\$ 80.000,00 para R\$ 31.345,37, estendendo-se esse encaminhamento ao Sr. José Ari Ramos Filho e à Construtora Santos Dumont Ltda., em consonância com o art. 281 do Regimento Interno/TCU.

7. Quanto ao Sr. Antonio Evaldo Gomes Bastos, a proposta da Secex/CE é no sentido de manter sua responsabilidade pelos R\$ 80.000,00, R\$ 31.345,37 deles solidariamente com os demais envolvidos, por ter sido ele, na visão da unidade técnica regional, o culpado pelo não alcance dos objetivos do Convênio 2.064/2001.

8. Por fim, o Ministério Público/TCU, novamente representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 51), manifestou-se de acordo com a proposta de redução do débito para R\$ 31.345,37, ressaltando, no entanto, que “as circunstâncias tratadas no recurso para a redução do débito são de natureza objetiva, motivo pelo qual os efeitos da reforma ao Acórdão 5.374/2012 – TCU – 2ª Câmara estendem-se aos demais responsáveis, independentemente da interposição de recursos”.

É o Relatório.