



**TC 015.100/2013-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Nacional de Saúde (Funasa) vinculada ao Ministério da Saúde

**Responsável:** Fernando Lima Lopes, ex-prefeito Municipal de Baturité-CE, (CPF 042.761.673-53, Clóvis Amora Vasconcelos Filho, ex-prefeito (CPF 114.032.683-04), gestão 2001-2004, Kariol Construções Ltda, (CNPJ 01.600.258/0001-91) e Hélio Dantas de Almeida Júnior, Engenheiro (CPF 104.828.143-40)

**Procurador:** José Moreira Lima Júnior – OABCE 6.968, Ana Paula Lopes de Melo Cesar – OAB/CE 14.356, Marcos Antônio Sampaio de Macedo – OAB/CE 15.096 e Maria Sônia Rodrigues – OAB/CE 9.811 (peça 1, p. 113)

**Proposta:** Mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Ceará em desfavor dos Srs. Fernando Lima Lopes, ex-Prefeito Municipal de Baturité-CE (gestões: 1997-2000 e 2005-2008) e Clóvis Amora Vasconcelos Filho (gestão: 2001-2004), em razão da impugnação total dos recursos no valor de R\$ 59.655,13, repassados ao Município de Baturité/CE por força do Convênio 2388/1999, assinado em 30/12/1999, Siafi 390289, celebrado entre a Prefeitura e a Fundação Nacional de Saúde, que teve por objetivo a construção da Usina de Reciclagem de Lixo, no Município de Baturité/CE, conforme o plano de trabalho aprovado.

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram previstos recursos no montante total de R\$ 68.045,77 para a execução do objeto, dos quais seria repassado pela concedente o valor de R\$ 59.655,13; a cláusula quarta do respectivo termo previa o valor de R\$ 8.390,64 que corresponderia à contrapartida municipal.

3. Os recursos federais foram repassados em única parcela, mediante a ordem bancária 2000OB010622, no valor de R\$ 59.655,13, emitida em 19/12/2000 (peça 1, p. 174). Os recursos foram creditados na conta específica em 22/12/2000.

4. O ajuste vigeu inicialmente no período de 20/1/2000 (data de sua publicação) até 20/3/2001 e previa a apresentação da prestação de contas até 60 dias após o seu término. Foi alterado pelo termo aditivo “EX OFFÍCIO” 58/2001 (peça 1, p. 23), com vigência atualizada para 17/2/2002, quando deveria ser encaminhada a prestação de contas final. A prorrogação se deu em virtude do atraso na liberação de recursos.

5. Conforme documentação da prestação de contas acostada ao processo, observa-se que o Senhor Fernando Lima Lopes utilizou para pagamento da 1ª medição dos serviços o valor de R\$ 31.975,81, como comprova o extrato bancário (peça 1, p. 103), deixando um saldo de R\$ 27.679,32 em conta corrente específica do convênio para o mandatário sucessor, como comprova o extrato bancário (peça 1, p. 105). O Prefeito sucessor, Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, utilizou a quantia de R\$ 25.422,77 para pagamento à construtora no dia 20/6/2001 (peça 1, p. 105), 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 (peça 1 p. 107).

6. Segundo o Parecer Técnico datado de 7/10/2002 (peça 1, p. 128-132), acompanhado pelo relatório fotográfico (peça 1, p. 134-140), emitido pelo Sr. Rúbio José Castro de Araújo, engenheiro da Fundação Nacional de Saúde, em visita técnica realizada em 2/10/2002, verificou que a obra encontrava-se incompleta, foi executada em desacordo com as especificações e projeto técnico, como também os serviços não apresentavam qualidade. Aliado a isto, a usina nunca entrou em operação e encontrava-se abandonada, deteriorada e em ruínas, não atingindo os objetivos do convênio, sendo tecnicamente desaprovada a obra, conseqüentemente todas as despesas apresentadas foram impugnadas, tendo em vista as seguintes irregularidades, reproduzidas do aludido Parecer Técnico (peça 1, p. 128-132):

edificação destinada à administração:

- > o WC encontra-se sem vaso sanitário, lavatório, ferragens, chuveiro, etc;
- > a copa encontra-se com a pia sem torneira e sifão;
- > as instalações elétricas estão danificadas e/ou incompletas;
- > não existe porta;
- > o reboco e a pintura das paredes são de baixa qualidade;

edificação destinada a serviço/baias:

- > o WC encontra-se sem vaso sanitário, lavatório, ferragens, chuveiro, etc;
- > as instalações elétricas estão danificadas e/ou incompletas;
- > não existe porta, com exceção em um dos depósitos, todavia encontra-se danificada;
- > o reboco e a pintura das paredes são de baixa qualidade;

edificação destinada à catação:

- > 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;

área de estocagem:

- > devido o crescimento do mato não foi possível visualizar com detalhes a área pavimentada e com meio fio;

diversos:

- > não existe instalação elétrica externa;
- > não foi possível verificar o funcionamento das instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, devido a área ser desprovida de rede elétrica e hidráulica;
- > as edificações encontram-se sujas e a área tomada pelo mato o que dificulta a inspeção;
- > existência de um tanque com água empossada e sem tampa, além de pneus velhos que favorecem a criação de mosquitos;

7. Os Srs. Fernando Lima Lopes e Clóvis Amora Vasconcelos Filho enviaram a prestação de contas inserta ao processo (peça 1, p. 99-11 e 117-126), respectivamente. A documentação foi analisada baseada no Parecer Técnico da Engenharia, de 7/10/2002 (peça 1, p. 128-132), acima mencionado, e, em consequência, foi elaborado Parecer 219/2002, de 21/10/2002 de não aprovação (ausente dos autos). Observa-se que os responsáveis, também enviaram alegações de defesa, conforme se depreende da peça 1, p. 239 e 249-263.

8. O Despacho 3/2003, de 5/6/2003, emitido pelo Chefe da Seção de acompanhamento e Análise de Prestação de Contas (peça 1, p. 269) considerou procedente a defesa apresentada pelo Sr. Fernando Lima Lopes, eximindo-o da responsabilidade sobre o dano apurado, entendendo que seria de responsabilidade do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho sanar todas e quaisquer pendências inerentes ao processo.

9. Quando o processo foi para análise da Auditoria Interna, esta área emitiu o parecer 127 (peça 2, p. 21-27), sugerindo responsabilizar individualmente os dois gestores, cada qual por sua parte de ordenação.

10. Os responsáveis foram notificados por diversas vezes sem, no entanto, quitarem a dívida existente.

11. O Ofício 2/2005 (peça 2, p. 33), notificou o Sr. Fernando Lima Lopes (que assumira a nova administração para período de 2005-2008) para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse o débito a ele imputado. Em resposta, o prefeito encaminhou o Ofício 254/06, acompanhado do Adendo ao Laudo de Vistoria Técnica de engenharia n. 3.017/08/06, de 28/8/2006 (peça 2, p. 65-93), realizado pela firma Avabens de Engenharia e Imóveis sobre as obras da Usina de Compostagem e Reciclagem de Lixo da Usina da cidade de Baturité/CE, da lavra do Engenheiro Francisco das Chagas Cavalcante, o qual concluiu que a destruição da obra deve-se à falta de ocupação e uso de equipamento a partir de sua conclusão, incentivando e facilitando a prática de atos de vandalismo, ocorridos após sua gestão.

12. Após diversas solicitações do Tomador de Contas dirigidas à área de engenharia da Funasa para que fosse procedida uma análise sobre o Laudo de Vistoria elaborada pela firma Avabens Engenharia e Imóveis sobre a obra, aquela área se manifestou mediante o Despacho 88/2006/FUNASA/DIESP (peça 2, p. 101-105), observando que referido Laudo não traz em sua essência nenhum fato novo, uma vez que apenas descreve e conclui que a obra sofreu atos de vandalismo de forma generalizada, quando o foco principal era o fato da obra ter sido executada em desacordo com as especificações técnicas e projeto técnico, que resultou na ruína da Usina de Tratamento de Resíduos Sólidos, por conseguinte o não atingimento dos objetivos do convênio.

13. No mesmo sentido, o Despacho 107/2006/FUNASA/DIESP (peça 2, p. 172-176) concluiu que a obra foi executada de forma incompleta, em desacordo com o projeto técnico, como também os serviços não apresentavam qualidade, o que causou desabamento da cobertura do galpão de catação e a sua ruína. O abandono da obra e os atos de vandalismo são consequências.

14. O Tomador de Contas, baseado nos pareceres técnicos insertos aos autos, decidiu responsabilizar os dois prefeitos, cada qual pelo valor corresponde à sua respectiva gestão e expediu o Relatório 2/2010, de 11/10/2010 (peça 2, p. 397-409), em que os fatos estão circunstanciados, atribuindo o prejuízo pelo dano causado ao erário aos Srs. Fernando Lima Lopes e Clóvis Amora Vasconcelos Filho, em razão da não execução do objeto do Convênio em comento, tendo em vista que a obra foi executada em desacordo com as especificações e projeto técnico e que os serviços não apresentavam qualidade, além da usina nunca ter entrado em operação e encontrar-se em ruínas.

15. O Relatório de Auditoria 284/2013 da Controladoria Geral da União – CGU (peça 2, p. 465-468) conclui de maneira idêntica ao Relatório de TCE elaborado na Funasa, sendo emitido o Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas e pronunciamento do Ministro de Estado da Saúde, atestando ter tomado conhecimento das conclusões da TCE.

16. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 11), foi promovida a citação dos Srs. Fernando Lima Lopes, Prefeito Municipal de Baturité-CE (CPF 042.761.673- 53), gestões 1997-2000 e 2005-2008, Clóvis Amora Vasconcelos Filho, Prefeito Municipal de Baturité/CE, (CPF 114.032.683-04), gestão 2001-2004, Kariol Construções Ltda. (CNPJ 01.600.258/0001-91) e Hélio Dantas de Almeida Júnior, Engenheiro (CPF 104.828.143-49), mediante os Ofícios 1482/2013, 1490/2013, 1483/2013 e 1489/2013 (peças 12, 34, 25, e 47), datados de 28/8/2013, respectivamente. A empresa foi novamente citada na pessoa de seu representante legal, Sr. Rinaldo da Conceição Mesquita da Silveira, por meio do Ofício 2004/2013, de 1/11/2013 (peça 68).

17. As citações foram procedidas consoantes comprovantes de ciência às peças 54, 65, 69, 84 e 94, tendo a correspondência dirigida à empresa Kariol Construções Ltda sido devolvida pelos Correios com a informação de “mudou-se”; todavia, posteriormente citada (peça 68) no endereço residencial constante da base do CPF de seu representante legal, permaneceu silente.

18. O envelope contendo a comunicação processual dirigida ao Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho foi devolvido pelos Correios com a informação de “recusado” (peça 61), não sendo apresentada qualquer manifestação.

19. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. Verifica-se que os Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior solicitaram vistas do processo (peças 56 e 57) e prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa (peças 58 e 62), sendo autorizado o pedido de prazo conforme peças 63 e 64.

22. Os Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 54 e 64, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa/razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 66 e 67.

23. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência das irregularidades abaixo:

24. Fernando Lima Lopes - irregularidade ocorrida execução dos serviços referente à 1ª medição composta das seguintes etapas: “Serviços Preliminares, Instalação Provisória, Movimento de Terra Fundação, Superestrutura, Paredes e Painéis, Cobertura, Instalações Elétricas e Sanitárias, Esquadrias e Ferragens, Revestimento e começo do piso”, tendo em vista que foram realizados fora das especificações e projeto técnico, como também os serviços não apresentavam qualidade.

25. Hélio Dantas de Almeida Júnior, Engenheiro - emitiu Laudo Técnico referente à execução da 1ª medição da construção da Usina de Tratamento de Resíduos Sólidos, objeto do Convênio 2388/1999, Siafi 390289, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Baturité-CE e a Fundação Nacional de Saúde, para fins de pagamento da 1ª parcela à empresa, onde declarou que “a obra esta de acordo com o cronograma básico de execução da Usina de Lixo”, em dissonância ao

constatado pela equipe de fiscalização da Funasa, que verificou que os serviços foram realizados fora das especificações e projeto técnico.

### **Alegações de defesa do Sr. Fernando Lima Lopes**

26. Com referência à defesa apresentada pelo Sr. Fernando Lima Lopes (peça 67), alegou o responsável:

a) a Tomada de Contas Especial foi instaurada tendo em vista o suposto não cumprimento do objeto do convênio;

b) por ocasião da instauração do procedimento administrativo, já havia apresentado diversas defesas, inclusive laudo de engenharia realizado por empresa especializada (referente à primeira medição dos serviços), tendo obtido êxito, ao mesmo tempo em que solicitou a retirada do seu nome da relação processual;

c) conforme o Despacho 3/2003, emitido pela Seção de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas da Funasa (peça 1, p. 269), foi acolhida sua defesa, isentando-o da responsabilidade sobre o dano apurado;

d) houve excessiva demora da Funasa em instaurar procedimento para análise da regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio: somente após quase uma década a Funasa tomou a iniciativa de instaurar perante o Tribunal a presente tomada de contas especial;

e) argumentou que o pagamento da primeira medição da obra foi efetuado com base no laudo (Relatório de Vistoria da Obra) do Engenheiro Hélio Dantas de Almeida Júnior, contratado como responsável pelo acompanhamento da referida obra. No citado laudo, consta a avaliação técnica da obra, atestando que a mesma está de acordo com o cronograma básico de construção da Usina de Lixo, indicando inclusive a execução das seguintes etapas: serviço preliminar, instalação provisória, movimento de terra, fundação, superestrutura, paredes e painéis, cobertura, instalações elétricas e sanitárias, esquadrias e ferragens, revestimento e começo do piso;

f) ponderou que o laudo do engenheiro responsável pela fiscalização da obra é o documento que atesta a liquidação da despesa, de forma que o Secretário de Obras daquela época entendeu como regular e ordenou que fosse efetuado o pagamento à empresa Kariol Construções Ltda.; argumentou que não era ordenador de despesas, tendo pleiteado pelos motivos expostos, o cancelamento de sua inclusão como responsável solidário com o engenheiro responsável pela expedição do laudo e a empresa responsável pela execução da obra;

g) já adentrando a gestão do sucessor, destacou que o mesmo era o responsável pela prestação de contas final do convênio, tendo em vista que existia na conta do ajuste recursos remanescentes e as obras se encontravam em plena execução, estranhando, contudo, o porquê do prefeito à época só pagar a segunda e última parcela em 20/6/2001;

f) esclareceu que, durante esse período, o sucessor não reclamou que houvesse qualquer problema na obra, pois lhe cabia o dever de adotar as medidas judiciais pertinentes, o que pressupõe-se que a obra estava em perfeita harmonia com o respectivo plano de trabalho;

### **Alegações de defesa do Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior**

27. O Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior apresentou suas alegações de defesa (peça 66). Ressaltou a demora por parte da Concedente quanto ao saneamento da irregularidade ou recomposição do dano, considerando a data para apresentação da prestação de contas, que seria de 60 dias após o encerramento do convênio, em 17/2/2002, enquanto que a conclusão do processo se deu em 11/10/2010, mais de oito anos depois.

28. Argumentou que o Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, que assumiu como prefeito de Baturité em 1/1/2001, só tomou conhecimento das irregularidades quando, em 18/7/2002, o seu Secretário de Infraestrutura e Urbanismo, Eng<sup>o</sup> Vandick Vieira de Paula, veio a constar as irregularidades da obra em 15/3/2002, um ano e três meses depois de sua posse como prefeito (peça 66, p. 2-3). Assim, durante esse período, não foram adotadas quaisquer medidas de natureza legal, tendo realizado nesse ínterim o pagamento da segunda parcela da obra à empresa responsável pela execução dos serviços. Concluiu, portanto, que, se houve pagamento pelos serviços autorizados pelo gestor sucessor, é porque que a obra estava em perfeita harmonia com o plano de trabalho do convênio e que o engenheiro não havia encontrado nenhuma anormalidade na obra. *In fine*, ponderou que tudo que foi pago na gestão do Sr. Fernando Lopes estava de acordo com os projetos e especificações do convênio.

### **Análise das alegações de defesa**

29. Curiosamente, o ex-prefeito não rebateu diretamente à citação com provas, documentos ou fatos que poderiam elidir sua responsabilidade. A preocupação maior do defendente foi a de tentar livrar-se da responsabilidade solidária, impondo que os culpados pelas irregularidades seriam a empresa contratada e o engenheiro responsável pelo atesto dos serviços.

30. O ex-gestor argumentou que, na ocasião em que efetuou o pagamento da primeira parcela da obra, só o fez devido ao laudo apresentado pelo engenheiro atestando a execução dentro das especificações, e, sendo ele o conhecedor técnico para atestar execução dos serviços, estaria sujeito a arcar com os prejuízos causados ao erário.

31. Afirmou que a construtora é que tinha a obrigação de cumprir fielmente com o que havia sido pactuado no contrato, portanto, era dever da contratada executar a obra de acordo com o plano de trabalho.

32. Não resta admissível que o ex-prefeito queira transferir integralmente a culpa para o engenheiro da obra para elidir a sua própria, porquanto foi ele, como gestor público, quem escolheu o profissional para fiscalizar a obra, o que acarreta sua culpa *in elegendo*, ou seja, na má escolha dos seus subordinados.

33. Assim, o ex-prefeito detinha todas as condições, à época, para, caso não conhecesse os detalhes da obra, escolher alguém de sua confiança para atestar ou informá-lo da situação real da obra.

34. Quanto à empresa contratada para a execução da obra, assiste razão o ex-prefeito quando se refere que esta seria a responsável pela execução do convênio em desacordo com plano de trabalho, pois teria a obrigação de cumprir fielmente o pactuado. É farta a jurisprudência do Tribunal em relação à responsabilização do terceiro que concorrer para o dano causado ao erário. O TCU pode, quando do julgamento pela irregularidade de contas, fixar a responsabilidade solidária de agente privado que haja concorrido para o dano e condená-lo ao pagamento de multa.

35. Em relação à excessiva demora da concedente em instaurar a tomada de contas especial, invocada pelo defendente, não merece acolhida, isso porque desde a notificação do ente concedente em 20/2/2003 (peça 1, p. 196) cobrando a prestação de contas, o responsável já sabia da sua situação de mora em relação ao presente convênio e também acerca da necessidade de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados, o que o fez, conforme esclarecido em suas alegações de defesa (peça 1, p. 204).

36. O Tribunal tem considerado que o prejuízo ao direito da ampla defesa do responsável somente se afigura nos casos em que o gestor vier a ser, em decorrência da inatividade do órgão repassador, comunicado de eventuais falhas na prestação de contas muitos anos após o fato gerador. Não é o presente em tela.

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 medição, 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.

39. Em conclusão, a instrução de peça 70 rejeitou as alegações de defesa do Sr. Fernando Lima Lopes e do Sr. Hélio Dantas de Oliveira Júnior e propôs o julgamento das contas por eles apresentadas, em solidariedade com a empresa Kariol Construções Ltda. pelo valor de R\$ 31.975,81 (26/12/2000), bem assim das contas do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho em solidariedade com citada empresa pelo valor de R\$ 27.679,32 (20/6/2001), abatendo-se a quantia de R\$ 2.256,55 (13/6/2002), já ressarcida. Também foi proposta a aplicação de multa a todos os envolvidos com fundamento no art. 57 da LO/TCU.

40. Após a realização da proposta e contando com a aquiescência do titular da 1ª DT (peça 71), o titular da unidade detectou que o endereço para onde foi remetido o ofício de citação da empresa (peça 68) não era da empresa citanda, mas a do seu sócio administrador. Em razão disto, determinou-se (peça 72) a expedição de nova comunicação e, caso não atendida, fosse enviada mediante edital. O edital consta das peças 73 e 76 e para o qual também não houve resposta. Em função disto, a empresa foi considerada revel, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, e dado prosseguimento ao processo na situação em que se encontrava.

41. Nesse ínterim, o Sr. Fernando, também arrolado nos autos, solicitou vistas e cópias dos autos (peça 74) que lhe foi concedida conforme o Termo de Recebimento (peça 75). Refêrido responsável, através do expediente da peça 77, manifestou sua intenção de pagar o débito que lhe coubera, no valor original de R\$ 75.328,61, já acrescidos os encargos.

42. O requerente, por ser servidor público aposentado, requereu o deferimento de seu pedido de pagamento, mediante desconto mensal em seus proventos, conforme lhe faculto o art. 46, § 1º, da Lei 8112/90, incidindo cada parcela em valor correspondente a 10% de seus proventos, cujo contra-cheque encontra-se à peça 77, p. 4.

43. Em análise, entendeu-se não ser cabível o pedido de parcelamento, nos termos solicitados pelo requerente, visto que o desconto mensal de 10% de seus proventos, que segundo o contra-cheque apresentado, corresponde a R\$ 5.425,03 (R\$ 3.351,81 líquidos), ultrapassaria em vários anos as trinta e seis parcelas mensais autorizadas pelo Tribunal. Diante disso, sugeriu-se o indeferimento do pedido e que fosse ratificada a instrução da peça 70, em todos os seus termos, referente ao julgamento das contas dos responsáveis envolvidos (item 39 acima).

44. Novamente remetida a proposta para valoração dos dirigentes da Secretaria, a instrução obteve pronunciamento favorável (peças 79 e 80). Entretanto, em exame, o Ministério Público de Contas apresentou proposta alternativa, nos seguintes moldes (peça 90):

a) quanto à responsabilidade solidária contida na proposta de julgamento dos Sr. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior, respectivamente, ex-prefeito e engenheiro responsável, o MPC/TCU entendeu que deveriam ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em questão. A responsabilidade a eles atribuída se deveu ao desabamento do telhado da edificação destinada à unidade de catação, considerada em consequência de falha na construção de seus pilares (serviços pagos por meio da 1ª medição), falha que deveria ter sido detectada na fiscalização. Com a sugestão do MP/TCU, não mais ser-lhe-iam imputados o débito relativo ao ocorrido, no caso, no valor de R\$ 31.975,32;

b) em referência ao prefeito sucessor, Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, houve a imputação do débito anteriormente atribuído aos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior - 1ª medição, associado ao débito que lhe originalmente havia sido proposto (R\$ 27.679,32, abatida da quantia de R\$ 2.256,55). Segundo o parquet, como assumiu a prefeitura em 1/1/2001, pagou a 2ª medição em 20/6/2001 e o desabamento ocorrera em 15/3/2002, havia a “inferência de que a nova gestão do município não identificou irregularidades nos serviços executados durante a gestão precedente, aceitando-os, portanto, como corretamente executados”. A par disto, concluiu o MP/TCU: “penso que as apontadas falhas na construção das pilastras são defeitos imperceptíveis para a profundidade da fiscalização exigida na obra em questão, o que é corroborado pelo fato de a Funasa ter, em determinado momento, afastado a responsabilidade do Sr. Fernando Lima Lopes (peça 1, p. 269, 283 e 311-323) e, posteriormente, ter concluído pela necessidade de realização de perícia pelo Inmetro para certificar sua responsabilidade (peça 2, p. 141-143), o que foi o final descartado (peça 2, p. 145)”.

45. Acolhendo o despacho consignado pelo representante do MP/TCU, foi determinado a citação sugerida (peça 91) e expedida a comunicação pela Secex/CE nos moldes determinado (peça 93). A resposta apresentada pelo responsável encontra-se junto à peça 95.

## ANÁLISE

46. Em manifestação acostada aos autos, o responsável em síntese alegou o seguinte (peça 95):

a) na primeira etapa da exposição fática se deteve a descrever o objeto do ajuste, o valor pactuado e vigência do mesmo: que o procedimento se deu por intermédio do convite 72/2000, o qual cumpriu fielmente os princípios licitatórios, do qual se sagrou vencedora a empresa Kariol Construções Ltda. Após o certame, foi celebrado contrato no valor de R\$ 67.630,72, tendo a Funasa como origem dos recursos. Em função disto foi assinada a ordem de serviço, tendo o Sr. Fernando Lima Lopes, como prefeito responsável pelo empreendimento determinado o pagamento da 1ª medição, que ocorreu em 26/12/2000, no valor de R\$ 31.975,81. Já a 2ª medição, ocorrera em 20/6/2001, no valor de R\$ 25.422,77 e que foram devolvidos ao concedente a quantia de R\$ 2.256,55.

b) na segunda parte da exposição, argumentou que na sua gestão o contrato foi rescindo porque houve extrapolação do prazo de entrega da obra e inobservância do plano de trabalho. Informou que constatou que desabamento ocorrera em função dos afastamentos dos pilares, fato comunicado à construtora para reparação das irregularidades, mas que não houve nenhuma medida por parte desta. Segundo ele, as irregularidades foram detectadas antes do recebimento da obra, levando-o a propor ação em desfavor da empresa com vista à reparação dos danos causados. Ao final, realizou diversos pedidos, dentre os quais a citação do antigo gestor e o recebimento por parte deste Tribunal das presentes alegações de defesa.

48. Como se pode depreender do conjunto argumentativo produzido pelo Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho, não houve apresentação de elementos novos para exame que pudesse afastar a sua responsabilidade dos autos, tampouco provas consistentes quanto aos fatos declarados. Em razão disto, todas as alegações devem ser rejeitadas. À exceção da interposição da ação em desfavor

da construtora e do recebimento da obra com a indicação do conhecimento das irregularidades, não há fatos novos nos autos. Destaque-se quanto ao suposto documento onde se teria atestado a existência prévia das irregularidades, o mesmo não foi anexado aos autos; logo, não se pode inferir sobre a sua existência.

49. Ultrapassado os argumentos trazidos pelo responsável e a sua rejeição *in totum*, resta a proposta do MP/TCU de alvitrar ao prefeito sucessor a totalidade do débito, pelos motivos já expostos, proposta com a qual, com as *vênias* de estilo, se dissente do Ilustre Procurador, conforme se explica a seguir.

50. De antemão, sabe-se que a responsabilidade perante os tribunais de contas é de natureza subjetiva, se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (Acórdão 6479/2014-TCU-2ª Câmara).

51. Nesta esteira, por força da sua Lei Orgânica (art. 16, § 2º), este Tribunal ao julgar as contas irregulares por ocorrência de dano ao Erário ou desfálque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos (alíneas “c” e “d”), tem por dever identificar os agentes envolvidos e individualizar a sua participação com vistas a sancioná-los, sob pena de não caracterização adequada da responsabilidade solidária, além de afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa (Acórdão 6479/2014-TCU-2ª Câmara).

52. Destarte, para que fossem afastadas as condições de responsabilização dos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior, na análise das condutas individuais de cada agente, deveriam estar descaracterizadas em relação a eles (ou não mais estarem presentes os seguintes atributos): o elemento subjetivo, seja na modalidade dolo ou culpa *strito sensu*; a não caracterização do ato volitivo que gerou a transgressão à norma legal; a desconfiguração do resultado como fato ilícito ou reprovável pelo ordenamento jurídico; o rompimento do nexo causal entre o ato comissivo ou omissivo e o resultado oriundo da violação de regra jurídica; a não caracterização da culpabilidade consistente na inexigibilidade de conduta diversa e na improvável consciência da ilicitude, bem como eventual extinção da punibilidade (Acórdão 708/2012-TCU-Plenário).

53. Confrontando o conjunto fático-probatório presente nos autos com os atributos acima enumerados, não se observa alteração das condições existentes, eis que mantidos os mesmos pressupostos que caracterizaram a responsabilidade dos agentes originais (prefeito inicial e engenheiro). É o que se constata quanto do exame do Parecer Técnico constante da peça 1, p. 128-132, no qual se percebe a exata proporção das ações realizadas durante a gestão dos Srs. Fernando Lima Lopes, prefeito municipal, e o Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior, engenheiro nomeado pela prefeitura.

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 a 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.

64. Isto posto, propõe-se a manutenção da proposta de julgamento das contas nos seguintes moldes: rejeição das alegações de defesa do Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Oliveira Júnior; em relação aos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Oliveira Júnior, julgamento das contas por eles apresentadas, em solidariedade com a empresa Kariol Construções Ltda. pelo valor de R\$ 31.975,81 (26/12/2000), bem assim das contas do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho em solidariedade com citada empresa pelo valor de R\$ 27.679,32 (20/6/2011), abatendo-se a quantia de R\$ 2.256,55 (13/6/2002), já ressarcida e proposta de aplicação de multa a todos os envolvidos com fundamento no art. 57 da LO/TCU.

### CONCLUSÃO

65. Rejeitam-se as alegações de defesa produzidas pelo prefeito sucessor, Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho e mantém-se a proposta de julgamento inicial pela irregularidade das contas, referente a imputação de débito parciais aos Srs. Fernando Lima Lopes e Hélio Dantas de Almeida Júnior, respectivamente, prefeito municipal e engenheiro (1ª medição), bem assim ao prefeito sucessor, Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho (2ª medição), todos em solidariedade com a empresa executora, Kariol Construções Ltda., tendo em vista que não foi carreado aos autos elementos novos que pudessem desconstituir o exame da conduta subjetiva dos envolvidos ao tempo em que elas foram executadas, com a imposição de multa.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Fernando Lima Lopes (CPF 042.761.673-53), Hélio Dantas de Almeida Júnior (CPF 104.828.143-49) e Clóvis Amora Vasconcelos Filho (CPF 114.032.683-04);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º inciso I, 209, incisos II e III, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Fernando Lima Lopes (CPF 042.761.673-53), na condição de Prefeito Municipal de Baturité/CE, e condená-lo, em solidariedade com a empresa Kariol Construções Ltda, (CNPJ 01.600.258/0001-91) e Sr. Hélio Dantas de Almeida Júnior (CPF 104.828.143-49), ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia já ressarcida.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
31.975,81	26/12/2000

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º inciso I, 209, incisos II e III, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Clóvis Amora Vasconcelos Filho (CPF 114.032.683-04), na condição de ex-Prefeito Municipal de Baturité/CE, e condená-lo, em solidariedade com a empresa Kariol Construções Ltda (CNPJ 01.600.258/0001-91), ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia já ressarcida.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
27.679,32	20/6/2001
2.256,55	13/6/2002*

\*Crédito

d) aplicar aos Srs. Fernando Lima Lopes (CPF 042.761.673-53), Hélio Dantas de Almeida Júnior (CPF 104.828.143-49), Clóvis Amora Vasconcelos Filho (CPF 114.032.683-04), e à empresa Kariol Construções Ltda, (CNPJ 01.600.258/0001-91), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas às notificações;

f) autorizar, se requerido, o pagamento das dívidas em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/CE 1ª DT em 28/1/2016.

*(Assinado eletronicamente)*

ROBERTO Sérgio do Nascimento

AUFC – Mat. 3039-2