

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Pesca e da Aquicultura – MPA, tendo como responsáveis os ex-Prefeitos do Município de Beberibe/CE, a saber os Srs. Marcos de Queiroz Ferreira (gestão de 1º/1/2005 a 27/8/2006), Daniel Queiroz Rocha (gestão de 28/8/2006 a 22/7/2007) e Odivar Facó (gestão de 23/7/2007 a 31/12/2012), em decorrência de irregularidades na execução do objeto pactuado mediante o Convênio 105/2005 (Siafi 542924), que previa ampliação, reforma, adequação e modernização da infraestrutura básica de atracação e recepção de pescado do Terminal Pesqueiro localizado na comunidade de Parajuru, com vigência estipulada para o período de 29/12/2005 a 30/03/2012 (peça 1, p. 123/133, e peça 5, p. 170).

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio totalizavam R\$ 1.065.165,85 (peça 1, p. 127), sendo R\$ 1.012.857,56 à conta do concedente e R\$ 49.308,29 a título de contrapartida. Foram emitidas duas ordens bancárias a favor do conveniente: 2006OB900085, em 25/2/2006, de R\$ 336.329,02, e 2007OB901123, em 29/8/2007, de R\$ 676.528,54 (peça 5, p. 170).

3. De modo geral, o órgão concedente constatou descumprimento de especificações técnicas na execução de parte do projeto do pier, causando graves defeitos construtivos que comprometeram a estrutura e estabilidade da obra, pondo em risco a segurança dos usuários, além de serviços não executados. De acordo com a fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Interno/Presidência da República, foi verificada, em 08/11/2007, a interdição das obras do Terminal Pesqueiro Público de Parajuru, por apresentar diversas irregularidades que afetam a segurança do empreendimento (peça 3, p. 200-214).

4. A Secex/CE, após afastar a reponsabilidade do Sr. Odivar Jacó, o qual adotou as ações administrativas e judiciais para resguardar o erário, promoveu a citação solidária dos demais responsáveis, a seguir indicados, para que recolhessem ao Tesouro Nacional o valor do débito apurado e/ou oferecessem alegações de defesa sobre as irregularidades na execução objeto do Convênio 105/2005, as quais motivaram a impugnação das despesas então realizadas:

4.1. Sr. Marcos de Queiroz Ferreira (ex-Prefeito), Sr. Wladimir Carneiro Macambira (ex-Secretário de Infraestrutura de Obras do Município de Beberibe/CE) e a Construtora Borges Carneiro Ltda., nos valores de R\$ 29.471,95 (14/7/2006) e R\$97.458,93 (15/8/2006), referentes às 1ª e 2ª medições;

4.2. Sr. Daniel Queiroz Rocha (ex-Prefeito), Sr. Wladimir Carneiro Macambira (ex-Secretário de Infraestrutura de Obras do Município de Beberibe/CE) e a Construtora Borges Carneiro Ltda., nas quantias de R\$ 70.278,19 (20/11/2006) e R\$ 52.702,00 (05/02/2007), referentes às 3ª, 4ª, 5ª e 6ª medições.

5. Devidamente notificados da citação, todos os responsáveis apresentaram defesa, cujos fundamentos invocados foram afastados pela unidade técnica que, ao fim, concluiu, com base no art. 16, III, c, da Lei 8.443/1992, pela irregularidade das contas dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Daniel Queiroz Rocha e Wladimir Carneiro Macambira, e pela condenação de cada um deles, de acordo com a respectiva atuação, solidariamente com a Construtora Borges Carneiro Ltda. ao pagamento do débito apurado.

6. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

ii

7. No que se refere ao rol de responsáveis, tenho algumas observações a fazer.

8. O Sr. Odivar Facó, Prefeito na gestão 23/7/2007 a 31/12/2012, adotou, conforme informado pela unidade técnica, as medidas relativas para resguardar o erário, mediante a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa movida pelo Município de Beberibe/CE em desfavor do Sr. Daniel Queiroz Rocha, Marcos Queiroz Ferreira, Wladimir Carneiro Macambira, Construtora Borges Carneiro Ltda. e outros, em razão das irregularidades na execução do Convênio 105/2005 (peça

3, p. 280/302).

9. Nesse contexto e considerando que esse ex-Prefeito não realizou pagamentos no âmbito do referido ajuste, cabe, para arrematar a proposta da unidade técnica, excluir o nome do Sr. Odivar Facó do rol de responsáveis destes autos.

10. Outra questão refere-se à citação da Construtora Borges Carneiro Ltda. Verifica-se dos autos a expedição de dois ofícios de citação: Ofício/Secex/CE 2.106/2017 (peça 94) e Ofício/Secex/CE 2.107/2017 (peça 96), ambos encaminhados à referida empresa, sendo o primeiro por meio da Sra. Raquel Mourão Borges Carneiro, sócia minoritária, e o segundo na pessoa do Sr. Galba Carvalho Carneiro.

11. Recebidos ambos os ofícios, conforme Avisos de Recebimento das peças 100 e 110, os sócios encaminharam suas defesas individualmente. Ambos alegaram, dentre outras questões, ilegitimidade para figurar no polo passivo desta TCE.

12. De fato, não autorizei a desconsideração da personalidade jurídica da Construtora Borges Carneiro Ltda., nem a referida medida foi sugerida pela unidade técnica em suas instruções. Os dois ofícios de citação foram encaminhados à empresa Construtora Borges Carneiro Ltda. com a indicação do nome de seus sócios. A citação é da empresa, os seus sócios não foram citados nem arrolados como responsáveis nestes autos.

13. Consta da base de dados do sistema de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Secretaria da Receita Federal do Brasil a informação de que o Sr. Galba Carvalho Carneiro é sócio administrador da referida empresa desde 1996 e, nos termos do contrato social, cabem a ele os poderes e atribuições de administrador, dentre os quais, o de representar ativa e passiva, judicial e extrajudicialmente a sociedade (peça 109, p. 12 e 13).

14. Portanto, a citação encaminhada à Construtora Borges Carneiro Ltda., mediante o Ofício/Secex/CE 2.107/2017, no qual constou o nome de seu sócio administrador Sr. Galba Carvalho Carneiro, é plenamente válida e capaz de surtir todos os efeitos legais decorrentes.

15. Já o Ofício/Secex/CE 2.106/2017, dirigido à Construtora Borges Carneiro Ltda., por meio de sua sócia minoritária, que não representa legalmente a sociedade, não produz os efeitos legais de citação válida da referida empresa, nem quaisquer implicações à Sra. Raquel Mourão Borges Carneiro, haja vista, como registrei alhures, que o nome dela sequer está no rol desta TCE. Portanto, o aludido ofício deve ser considerado nulo.

16. Quanto aos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Daniel Queiroz Rocha e Wladimir Carneiro Macambira e a Construtora Borges Carneiro Ltda., entendo que suas responsabilidades estão bem delineadas e que as condutas atribuídas individualmente a eles evidenciam irregularidades na execução das obras de reforma e ampliação do Terminal Pesqueiro Público de Parajuru de que trata o Convênio 105/2005, conforme passo a discorrer.

iii

17. Trato neste tópico da prescrição alegada pelos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Daniel Queiroz Rocha e Wladimir Carneiro Macambira e pela Construtora Borges Carneiro Ltda., ainda que suscitada com ligeiras distinções, porquanto há quem se refira à “prescrição do débito e da multa”, à “prescrição dos fatos” ora questionados e à “prescrição quinquenal da TCE”.

18. Acerca da prescrição, é preciso distingui-la quanto ao débito e à multa. No que se refere ao débito, a matéria foi amplamente debatida no Acórdão 2.709/2008-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) e resultou no entendimento pela imprescritibilidade, podendo o Tribunal buscar o ressarcimento do débito discutido nestes autos.

19. A propósito, a matéria encontra-se assim sumulada nesta Corte de Contas:

‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.’ (Súmula/TCU 282).

20. O assentado entendimento acerca da imprescritibilidade do débito permite afastar a alegação quanto à “prescrição da tomada de contas especial”. O TCU, no exercício de sua competência constitucional, deve processar as tomadas de contas especial no intuito de apurar os fatos, identificar

os responsáveis e quantificar o dano, visando o ressarcimento ao erário, não havendo limitação temporal para a sua atuação.

21. Sobre a multa é possível incidir a prescrição. Nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator Min. Benjamin Zymler e redator Min. Walton Alencar Rodrigues), a prescrição da pretensão sancionatória do TCU rege-se pelo prazo decenal do art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, sendo interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

22. No caso concreto, o ato que ordenou a citação dos responsáveis é de 14/07/2017 (peça 65) e as irregularidades que lhe são imputadas se deram no período de 2006 a fevereiro de 2007, portanto há mais de dez anos da ocorrência das falhas, situação que configura a incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU para todos os responsáveis.

iv

23. Ao Sr. Marcos de Queiroz Ferreira, Prefeito no período de 1º/1/2005 a 27/8/2006, atribuiu-se responsabilidade por haver iniciado a execução das obras sem as licenças ambientais e sem autorização do órgão competente; assim como por haver celebrado e ordenado despesas dos recursos para execução do objeto do Convênio 105/2005 sem a realização adequada do objeto, em desacordo com as normas técnicas, o que resultou em obra insegura e sem qualquer benefício social (peça 66).

24. Em apertada síntese, o responsável suscita em suas alegações a prejudicialidade e/ou a impossibilidade de produção de provas para comprovar a aplicação dos recursos públicos no objeto da avença em razão do longo lapso temporal da ocorrência dos fatos e a falta de clareza e detalhamento da irregularidade cometida pelo responsável.

25. Quanto à alegada prejudicialidade e/ou a impossibilidade de produção de provas pelo tempo decorrido, tem-se que o mero transcurso de um longo período não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição de contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.

26. Em maio de 2009, o Município de Beberibe/CE moveu Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra o aludido responsável (peça 3, p. 280/302), na qual constou pedido de sequestro e bloqueio de bens imóveis até o ressarcimento total dos prejuízos causados ao erário e de notificação, via postal, das partes. Na fase interna desta TCE, o órgão concedente, em 2013 e 2014, encaminhou ofícios de notificação ao responsável para recolhimento do valor do débito apurado (peça 5, p. 212/213).

27. Soma-se às informações do item anterior o fato de que o Sr. Marcos de Queiroz Ferreira é o signatário do Convênio 105, assinado em 29/12/2005 (peça 1, p. 123/133), o que permite afirmar ter o aludido responsável ciência das obrigações que assumiu, dentre as quais se destacam a fiel execução do objeto pactuado com observância dos critérios de qualidade técnica, prazos e custos previstos no Plano de Trabalho integrante do ajuste, o dever de prestar contas dos recursos federais transferidos pelo concedente e o de manter a documentação comprobatória das despesas em arquivo e em boa ordem, pelo prazo de cinco anos contados da aprovação da prestação de contas.

28. Ainda que a gestão do aludido responsável tenha sido encerrada em 27/08/2006, ou seja, durante a vigência do ajuste que se estendeu até 30/3/2012 – situação que transfere aos seus sucessores a responsabilidade pela continuidade no cumprimento das obrigações da avença –, tem-se que o referido ex-gestor tinha plena ciência dos compromissos que deveria cumprir, inclusive guardar os documentos das despesas que pagou durante a sua gestão, cujo zelo deveria ser redobrado diante do contexto de sua cassação pelo Poder Legislativo local.

29. Portanto, não se apresenta razoável, por si só, a alegação de prejuízo à produção de provas, levando-se em conta que o responsável tinha conhecimento dos termos que pactuou e das adversidades políticas que enfrentou durante sua gestão, e teve, desde 2009, em função da aludida ação civil, que adotar as providências para defender-se na esfera judicial, reunindo documentos relativos à execução do objeto pactuado no Convênio 105/2005.

30. Sobre as falhas atribuídas ao responsável, verifica-se que elas foram relacionadas no ofício de citação (peça 66), havendo sido encaminhado em anexo cópia da instrução da peça 65 que continha descrição das irregularidades, com os apontamentos dos pareceres emitidos pelo órgão concedente e indicação dos pagamentos decorrentes das 1ª e 2ª medições.

31. Em suas alegações de defesa, o responsável não elabora argumentos sobre as falhas indicadas, seja para afastar a ocorrência delas seja para elidir sua responsabilidade. Nada alega sobre a falta de licenças ambientais para iniciar a execução das obras, tampouco refuta a impugnação dos serviços executados em desacordo com as normas técnicas ou aqueles que deixaram de ser executados, porém que foram medidos e pagos em sua gestão, conforme as anotações registradas nas 1ª e 2ª medições.

32. Na Nota Técnica 18/2007 (peça 2, p. 16/18), emitida em função da vistoria **in loco** realizada em 26 e 27/2/2007 por profissional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca/MPA, já havia registro de irregularidades estruturais que acabaram, ao final, por motivar a impugnação total das despesas realizadas com os recursos federais, como por exemplo, a execução de pilares para sustentação da plataforma em quantidade inferior à constante do projeto referente ao prolongamento do cais existente.

33. No Laudo Técnico de 12/9/2007, elaborado por equipe composta de engenheiro civil e técnica em edificações, por solicitação do então Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, consta um resumo com doze itens de irregularidades constatadas na obra, dentre os quais se destacam a execução de pilares com diâmetro de 250 mm quando o projeto indicava 300 mm; a inexecução de blocos de ancoragem na base dos cabeços, bem como de pilares intermediários e de vigas longitudinais; a dimensão inferior da espessura da laje de ampliação (tem apenas 10 cm enquanto a laje que se pretende ampliar tem 18 cm); a falta de impermeabilização do píer; descumprimento dos padrões técnicos na construção dos pilares de madeira no apoio do píer; a falta de ligação elétrica para os apoios, emprego de telha de especificação diferente do projeto.

34. Segundo o referido Laudo, os problemas construtivos comprometeram a estabilidade do píer, o qual não suporta muito peso sobre sua laje, como, por exemplo, “o peso de um carro” (peça 3, p. 5). Embora a equipe não tenha especificado o peso do carro usado como exemplo, ela afirma que a estabilidade do novo píer é inferior ao antigo, fator que limita o uso para as atividades pesqueiras locais.

35. Ao Sr. Daniel Queiroz Rocha (peça 72), na condição de Prefeito no período de 28/8/2006 a 22/07/2007, foi imputada a responsabilidade pelas despesas incorridas na execução irregular do objeto do Convênio 105/2005, o que resultou em obra insegura e sem qualquer benefício social.

36. O ex-Prefeito alegou, em preliminar, a ilegitimidade para figurar no polo passivo. No mérito, afirmou que as transferências dos recursos do ajuste ocorreram em datas não compreendidas no período de sua gestão e que o prazo para prestar contas venceu na administração sucessora, sendo impossível executar, durante o seu mandato, integralmente o objeto pactuado. Requereu, ao final, a improcedência desta TCE, com julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

37. A ilegitimidade passiva por conta da delegação de competência ao então Secretário Municipal de Infraestrutura, apoiada tão somente na mera alegação e sem quaisquer documentos que a comprove, não procede, conforme bem analisou a unidade técnica com base na jurisprudência do TCU. A delegação de competência para execução de gastos com recursos federais não exime de responsabilidade a autoridade delegante, notadamente se ausente o controle da execução dessas despesas.

38. Cabe ressaltar que, embora não tenha sido signatário do ajuste, herdado de seu antecessor, o Sr. Daniel Queiroz Rocha se inteirou do convênio, havendo inclusive solicitado e obtido prorrogação de prazo, além de ter recebido o alerta da Secretaria Especial de Agricultura e Pesca sobre a necessidade de se observar os termos da avença firmada (peça 2, p. 30/31, 36/38). Durante a sua gestão, nos meses de fevereiro e maio de 2007, houve ainda duas fiscalizações realizadas pela aludida Secretaria Especial, que anotou irregularidades na execução do objeto e indicou a necessidade de

reparos (peça 2, p. 16/18 e 52/54).

39. Neste contexto e considerando a relevância econômica e social do empreendimento para a comunidade local, maior deveria ser o zelo do ex-gestor ao acompanhar a execução do objeto pactuado, de modo a evitar pagamentos referentes a serviços irregulares constantes das 3ª a 6ª medições.

40. No mérito, o ex-gestor não contestou as irregularidades relacionadas aos serviços pagos em sua gestão. As referências às datas em que as parcelas foram liberadas pelo conveniente, ambas fora do período de sua gestão, e ao vencimento do prazo para a prestação de contas na administração sucessora, não o isentam de responsabilidade quanto à condução do ajuste durante o tempo em que atuou como Prefeito.

41. Os pagamentos relacionados aos serviços constantes das 3ª, 4ª, 5ª e 6ª medições foram realizados na gestão do ex-Prefeito e impugnados em razão dos graves defeitos construtivos apontados tanto pelo órgão concedente como pela equipe que emitiu o Laudo Técnico de 12/9/2007, citado anteriormente. Assim, não é possível, dada a fragilidade dos argumentos da defesa, considerar afastadas as falhas imputadas ao ex-gestor.

42. O Sr. Wladimir Carneiro Macambira, ex-Secretário Municipal de Infraestrutura, responde pela execução parcial de obra do Convênio 105/2005 sem qualquer benefício social, não oferecendo segurança, por ter desobedecido aos requisitos técnicos e ao plano de trabalho, que resultou em completo desperdício de recursos públicos, conforme descrição contida no anexo ao ofício de citação (peça 92).

43. O ex-Secretário aduz, no essencial, a inviabilidade da regular continuidade do objeto, por haver permanecido no cargo por prazo inferior a um ano; a cronologia da liberação das parcelas pelo conveniente e do prazo para prestação de contas, para afastar sua responsabilidade; e a sua boa-fé na execução do objeto.

44. Tais argumentos não procedem e são insuficientes para afastar a sua responsabilidade pelas falhas apontadas.

45. Primeiro, porque nas seis medições realizadas durante a sua gestão consta expressamente sua assinatura (peça 54, p. 49/123), o que significa que assumiu a responsabilidade, seja por força do cargo que ocupava, seja por conta de sua voluntariedade. Segundo, porque, como era o engenheiro fiscal da obra, tinha por obrigação confrontar as especificações técnicas constantes do projeto e do memorial com a execução física do empreendimento, apontar as irregularidades na realização das obras e serviços e exigir o devido reparo pela construtora. Entretanto, não há elementos nos autos que demonstrem a atuação zelosa do gestor nem a sua boa fé no desempenho de suas atribuições relativas à execução do objeto pactuado.

46. Segundo o mencionado Laudo Técnico de 12/9/2007, foram constatadas as seguintes irregularidades (peça 3, p. 28)

- no item ampliação do píer, a existência de 22 estacas raízes e 22 pilares distribuídos em 2 linhas longitudinais ao longo do eixo da plataforma, quando o previsto no projeto licitado eram 42 estacas raízes de 7 metros e 42 pilares de 2 metros, distribuídos igualmente em 03 linhas longitudinais ao longo do eixo da maior da plataforma;

- a inexecução de estacas e pilares intermediários no eixo central do píer, utilização de volume de concreto nas vigas e pilares em menor quantidade à prevista no orçamento; comprometimento da estabilidade e segurança da parte ampliada do píer;

- no item recuperação do píer existente, a inexecução de impermeabilização com emulsão asfáltica e de serviços de recuperação;

- no item área coberta para desembarque de pescado, a inexecução total dos serviços preliminares, das instalações elétricas, e serviços gerais;

- no item estação de abastecimento de água potável, a inexecução da referida estação projetada;

- no item conclusão: a parte executada do empreendimento foi completamente prejudicial

aos moradores do local: os barcos não conseguem mais atracar no local, que precisará de dragagem; não se dispõe de local de lavador de barcos, falta estabilidade da parte ampliada do píer que não comporta peso de grandes cargas como caminhões.

47. Nesse contexto, é inadmissível que o ex-gestor tenha ignorado as irregularidades na execução do objeto pactuado, aceitado as medições realizadas e não adotado as providências necessárias para a reparação das graves falhas apontadas.

48. A Construtora Borges Carneiro Ltda., citada solidariamente com os demais responsáveis arrolados (peça 96), por meio de seu sócio administrador e de seus procuradores, alegou a execução satisfatória das obras do Convênio 105/2005 em estrita consonância com os padrões técnicos exigidos; o caráter político das fiscalizações nos serviços executados; a inadmissibilidade da responsabilização do sócio administrador e da empresa nestes autos, haja vista a execução da obra; e a necessidade de se promover auditoria por profissional competente nas obras.

49. Não procede a alegação de que a empresa construiu adequadamente o objeto pactuado. Os serviços constantes nas planilhas de medições estão sendo impugnados justamente porque não foram realizados de acordo com os padrões técnicos e alguns nem foram executados. O quadro de defeitos construtivos comprometeu a estabilidade do píer e a segurança dos usuários. As constatações realizadas em fiscalizações pelo órgão concedente e também pela equipe de auditoria por solicitação do então TCM/CE, segundo o rol retromencionado, indicam o descumprimento das especificações técnicas, com graves defeitos construtivos que comprometem todo o conjunto da obra.

50. Ademais, a Construtora deixou de apresentar provas documentais capazes de sustentar a regularidade na execução do objeto. As medições citadas pela empresa já constam dos autos e não condizem com as apurações feitas *in loco* pelas equipes de fiscalização, nem mesmo as fotos constituem prova da correta execução do objeto pactuado frente as irregularidades apontadas, em especial porque inexistem nos autos elementos que demonstrem a execução de reparos pela construtora. Sobre a alegada necessidade de auditoria por profissional competente, nada há nos autos que desabone os mencionados trabalhos fiscalizatórios, de modo a desconsiderar os achados das auditorias.

51. Assim, considerando que, na condição de gestor público, o responsável tem o ônus de demonstrar o correto emprego dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido da irregularidade das contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado, sem a aplicação da multa, porquanto referida pena foi colhida pela prescrição.

Nesse contexto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.  
T.C.U., Sala das Sessões, em 24 de julho de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator