

**Proc. TC-003.071/2016-2**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional (MI) contra o Senhor Orlando Facó, ex-prefeito de Beberibe/CE na gestão 2001/2004, em razão de não se ter alcançado os objetivos pactuados no âmbito do Convênio n.º 122/2004-MI (Siafi 505257), firmado entre aquele órgão e o referido município, com vistas à construção do sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú.

2. Para a execução do objeto foi previsto o valor de R\$ 825.031,99, dos quais R\$ 783.780,39 ficaram a cargo da concedente (com aditivo), e R\$ 41.251,60 corresponderam à contrapartida. Os recursos foram liberados em duas parcelas, nos meses de julho e dezembro de 2004.

3. A vigência do Convênio compreendeu o período de 1/7/2004 a 4/7/2005, durante o qual foram realizadas duas visitas técnicas pela concedente ao local (25 a 26/11/2004 e 23/3/2005). Em ambas as inspeções, foi atestado que os serviços realizados estavam de acordo com as especificações do projeto, sendo que na última delas, no respectivo relatório, restou consignado que as obras foram executadas em sua totalidade, faltando apenas efetuar o teste final do sistema para sua entrada em operação (peça 2, p. 131).

4. Posteriormente, já durante o mandato do prefeito sucessor, Senhor Marcos de Queiroz Ferreira, houve solicitação da prefeitura ao MI para prorrogação do convênio, com a justificativa de que haveria necessidade de execução de obras complementares para o funcionamento do sistema, cujos projetos encontravam-se em fase de elaboração naquele momento (29/4/2005). O termo aditivo foi assinado em 20/5/2005.

5. Na sequência, em 1/6/2005, foi feito novo pedido de dilação de prazo para realizar pequena adequação no sistema, o que foi negado, pois a consultoria jurídica da concedente entendeu que a medida poderia caracterizar alteração do objeto do Convênio n.º 122/2004-MI, já que a prefeitura havia informado que a obra se encontrava concluída. Como alternativa à solicitação municipal, recomendou-se o encerramento desse ajuste e que um novo fosse firmado para atender a essa finalidade.

6. A concedente, logo depois, realizou mais uma inspeção nas obras (26/8/2005), tendo observado, novamente, que os serviços do convênio foram executados integralmente, restando apenas o teste final para funcionamento do sistema (peça 2, p. 311). Merece registro, ainda, que, pouco antes, em junho de 2005, o Senhor Orlando Facó, já na condição de ex-prefeito de Beberibe/CE, encaminhou ao MI a prestação de contas final do convênio (peça 2, p. 185-280).

7. Quatro anos mais tarde, em 18/9/2009, o MI novamente realizou inspeção no local das obras do Convênio, oportunidade em que constatou que o sistema não se encontrava em funcionamento devido a chuvas intensas ocorridas nos anos anteriores e que, para encerrar o ajuste, seria necessário efetuar os seguintes serviços de recuperação: i) complementação de parafusos nos filtros da estação elevatória de captação; ii) tampas de concreto das caixas ao longo da adutora; e, iii) recuperação e colocação de revestimento do canal (peça 2, p. 319).

8. A comunicação da concedente nessa ocasião foi acompanhada, ainda, de pedido para que a prefeitura apresentasse a seguinte documentação/informação: i) comprovação com base em dados pluviométricos que justificariam a ausência de uso do sistema nos anos anteriores; ii) cronograma para a execução dos serviços de recuperação; e, iii) perspectiva do município para a utilização adicional das obras em outras localidades (peça 2, p. 319). Não há, nos presentes autos, evidência de resposta a esta solicitação do MI.

9. Passados três anos da última inspeção e quase sete desde o fim da vigência do convênio, a concedente fez nova visita ao local das obras (24/5/2012) e registrou em relatório a seguinte conclusão (peça 2, p. 335):

Com base no que foi observado *in loco*, conclui-se que os serviços objeto do Convênio nº 122/2004 não estão satisfatórios. Recomendamos que seja realizada, com a maior brevidade possível, a total recuperação da manta asfáltica de impermeabilização do canal aberto, a recuperação dos tubos de PVC helicoidal 'Rib Loc' que estiverem furados ou quebrados, a colocação da tampa de concreto no poço de visita. É necessário, também, que o quadro elétrico das eletrobombas que ainda falta seja instalado. Finalizados todos estes serviços, será necessário realizar os testes operacionais de todo o sistema de transposição do Rio Pirangi para a Lagoa do Uruaú.

10. Não obstante a exigência de que fossem realizados apenas serviços de recuperação, em razão da falta de manutenção das obras identificada pelas inspeções mais recentes, em 29/4/2013, o MI comunicou ao ex-prefeito de Beberibe/CE, Senhor Orlando Facó, a reprovação da prestação de contas final do Convênio n.º 122/2004-MI (execução física) e a necessidade de devolução total dos recursos (peça 2, p. 397). Para tanto, baseou-se na seguinte análise (peça 2, p. 385-389):

7. Cabe avaliar, por conseguinte, o cumprimento do objeto, que alcança a segunda avaliação técnica desta PCF. Nesse sentido, é preciso considerar os documentos apresentados, de modo especial: (i) o documento que declara que o objeto foi cumprido (fl.312) e (ii) o documento que declara que o Município de Beberibe aceita definitivamente a obra (fl.311). **Tais documentos combinados com o Relatório de Viagem-LA-2005 (fl.366) que afirma 'que as obras e serviços foram executados em sua totalidade', 'restando à aprovação do teste do sistema', nos permite depreender, com base na documentação, que a obra foi realizada conforme pactuado no Plano de Trabalho.** Apesar disso, verificou-se, **na última vistoria realizada, ausência do conjunto eletrobomba de eixo horizontal, vazão de 4,2 l/s**, conforme especificado na Planilha Orçamentária do Projeto.

8. Pesa-se, no entanto, **para o pleno cumprimento do objeto, a ausência de teste que comprove o funcionamento da obra**, uma vez que em todas as vistorias realizadas por técnicos do MI o sistema de transposição não pôde ser operado, haja vista a presença de problemas nos equipamentos ou obstrução na tubulação. Esses problemas estão atestados nos documentos: (1) Relatório de Viagem-LA-2005 (fl.366); (2) Relatório de Vistoria nº 05/2012/GMB/SENIR/MI (fl. 375) e; (3) Relatório de Vistoria nº 01/CGIPI/DIP/SENIR-MI (fl. 386).

9. Ademais, foi possível observar, **em última vistoria realizada na obra**, vistoria documentada nas folhas 386 a 390, **ausência de manutenção adequada nos canais e caixas de visita que, juntados ao problema da impossibilidade de verificar o funcionamento do sistema de transposição, impedem que esta área técnica ateste o cumprimento do objeto.**

10. Quanto ao atingimento do objetivo, que é a transposição de água do Rio Pirangi para a Lagoa do Uruaú, cabe citar o que está no Relatório de Vistoria nº 01/CGIPI/DIP/SENIRMI que concluiu, entre outras coisas, que o sistema não está sendo utilizado (fl.390).

11. Citamos como agravante ao não funcionamento do sistema de transposição a ausência de OUTORGA, bem como, o custo da água a ser lançada no Rio Pirangi, tendo em vista que a disponibilidade de recursos hídricos no rio, em tempos de estiagem, depende do funcionamento do Sistema de transposição do Canal do Trabalhador.

12. Destaca-se, também, que **em julho de 2012 o Município de Beberibe foi notificado pela Secretaria Nacional de Irrigação**, por meio do Ofício nº 185/2012/SENIR-MI (fl.381), **quanto ao prazo de 60 dias para recuperação da obra e a realização, de testes operacionais, o que, a nosso ver, não foi realizado.**

13. Por fim, considerando que, em 21 de dezembro de 2012, foi realizada vistoria técnica, nas obras do referido convênio, retratada no Relatório de Vistoria nº 01/CGIPI/DIP/SENIR, em que identificou-se: (1) que os problemas verificados anteriormente na obra persistem; (2) que o sistema não pôde ser testado por problemas no quadro elétrico e obstrução no trecho da adutora e que em outras visitas o sistema também não pôde ser testado e; (3) **que a obra não está sendo utilizada e por conseguinte, não está cumprindo sua função, entendemos, de forma conclusiva, não ser possível aprovar tecnicamente a prestação de Contas Final do convênio nº 122/2004 e recomendamos: (i) a devolução integral do recursos e (ii) que o processo seja encaminhado a CGCONV para conclusão da análise da PCF e demais providências cabíveis.** (grifos nossos)

11. O débito apurado na fase interna foi imputado em quase sua totalidade ao Senhor Orlando Facó (R\$ 747.935,01), e uma pequena parcela ao Senhor Odivar Facó (R\$ 2.064,99), tendo este último recolhido aos cofres públicos a parte sob sua responsabilidade (peça 3, p. 131-133). A tomada de

contas especial foi então instaurada somente em nome daquele primeiro ex-prefeito, gestor à época da execução das obras, pelo dano integral a ele atribuído.

12. No âmbito do Tribunal, a Unidade Técnica promoveu diligências ao MI, à Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (Cogerh) e à prefeitura municipal de Beberibe/CE com o objetivo de obter informações atualizadas sobre o estado em que se encontra o sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú, bem como de identificar itens e serviços pendentes de verificação e, ainda, se a obra finalmente atingiu seu objetivo.

13. A Secex-CE analisou as respostas encaminhadas e concluiu que até o momento o sistema de transposição não havia entrado em funcionamento, não tendo aproveitamento algum à população. Considerou como responsáveis pelo dano o Senhor Orlando Facó, ex-prefeito, e o Senhor Carlos Alberto Rios Nogueira, na mesma época Secretário de Infraestrutura e Urbanismo do município, os quais foram regularmente citados e, após prorrogações de prazo, ambos apresentaram defesa.

14. Ao examinar as respectivas alegações, a Unidade Técnica propôs, antes de emitir análise de mérito, a realização de nova inspeção das obras – junto com técnicos da Cogerh/CE –, dada a existência de dúvidas acerca da real viabilidade técnica operacional do sistema. Seu objetivo foi avaliar a possibilidade de aproveitamento da transposição e quais seriam os serviços necessários para essa finalidade.

15. Autorizada a medida (peça 132) e realizada a visita ao local, restou constatado que o nível da água do Rio Pirangi estava muito baixo, impedindo o funcionamento do sistema naquele momento. Foi observado também que, ao longo do canal, a manta asfáltica estava danificada, havendo sacos de areia para conter desmoronamentos dos taludes, além da existência de trechos com assoreamento no fundo. Foi possível concluir, ainda, pela necessidade de outras obras de recuperação para que, na situação de elevação do curso da água, pudesse a transposição entrar em atividade.

16. Depois de realizada a inspeção, a Unidade Técnica também promoveu a audiência dos prefeitos sucessores para obter as respectivas razões de justificativa à falta de manutenção na obra, além da omissão na busca de soluções junto aos órgãos de recursos hídricos do Ceará com vistas à operacionalidade do sistema. Regularmente notificados, apenas atenderam ao chamamento processual os Senhores Marcos de Queiroz Ferreira (peça 166) e Odivar Facó (peça 181 a 190).

17. A partir de toda a informação coletada nas diversas etapas percorridas por este processo, a Secex-CE se pronunciou pela irregularidade das contas dos responsáveis que foram citados, com imputação de débito solidário pelo valor integral da TCE, além da aplicação da multa fundamentada no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992. Também propôs a penalidade prevista no art. 58 da LOTCU para três dos prefeitos sucessores – Senhores Odivar Facó e Pedro Cunha e Senhora Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha –, sendo que para os demais, Senhores Marcos de Queiroz Ferreira (gestão de 1/1/2005 a 27/8/2006) e Daniel Queiroz Rocha (28/8/2006 a 22/7/2007), foi verificado que nos seus respectivos casos houve a prescrição da pretensão punitiva.

18. O débito atribuído nestes autos foi baseado apenas no fato de que os dois responsáveis citados, Senhores Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, assinaram, em 30/12/2004, as declarações que aceitavam em caráter definitivo a obra, sem terem realizado o teste de funcionamento do sistema (peça 2, p. 203). Houve o pagamento integral pelos serviços executados, mas até hoje elas não entraram em operação e a população não se beneficiou da transposição das águas.

19. Não obstante a análise percuciente da Unidade Técnica – com a qual concordamos em diversas passagens da instrução de mérito –, dissentimos de sua proposta de encaminhamento, em especial no que concerne à responsabilização nos autos.

20. Primeiramente, convém ressaltar que concordamos com a premissa de que obras sem serventia à população, mesmo aquelas com os serviços integralmente executados, é ocorrência que caracteriza débito. Isso porque foram aplicados recursos para atingir uma finalidade pública que, se não efetivada na prática, impossibilita que seja dado como cumprido o objeto. Contudo, neste caso, entendemos que a frustração do alcance social com o sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú não se deve à omissão do Senhor Orlando Facó e, por conseguinte, do seu Secretário de Infraestrutura, Senhor Carlos Alberto Rios Nogueira.

21. As razões pelas quais nos manifestamos contrariamente à responsabilização desses ex-gestores são as seguintes: i) a execução do sistema foi acompanhada pela concedente, que atestou ter sido ele implementado por completo, em conformidade com o Plano de Trabalho ajustado; ii) a declaração pela qual ambos respondem foi formalizada no penúltimo dia da gestão do Senhor Orlando Facó à frente da prefeitura e o aceite em “caráter definitivo” (peça 2, p. 203) foi somente em relação às obras realizadas, sem mencionar a sua funcionalidade, então ainda pendente de testes; iii) executados os serviços, a empresa encarregada tem direito a receber os respectivos pagamentos; iv) o convênio encontrava-se vigente à época da mudança de gestão, de modo que era esperado que o novo prefeito desse continuidade ao processo, com a verificação da operacionalidade da transposição entregue pelo Senhor Orlando Facó – veja-se que o sucessor, em 29/4/2005, pediu prorrogação de prazo para complementação do projeto, o que denota que havia mudanças em curso, a impedir que fosse avaliado, até aquele momento, o funcionamento do sistema; v) a vigência do convênio teve fim em 4/7/2005, portanto, durante a gestão do Senhor Marcos de Queiroz Ferreira, prefeito a quem caberia finalizar os trabalhos.

22. Assim, entendemos que não foi durante a gestão do Senhor Orlando Facó que os testes de funcionalidade do sistema deveriam ter sido realizados, haja vista a pendência de adequações para melhor aproveitamento da transposição registrada ainda no ano seguinte ao término do seu mandato, e não lhe caberia, sob nenhuma justificativa, a responsabilidade pela manutenção e conservação daquilo que foi construído no período em que foi prefeito.

23. Ademais, se atualmente as obras não apresentam mais serventia, seja pela necessidade de recuperação do que foi feito, seja pela condição atual do baixo nível da água do Rio Pirangi, não deve o Senhor Orlando Facó responder por esse contexto. A uma, porque seu mandato não alcançou o período em que as obras começaram a se deteriorar, exigindo-se a manutenção e a conservação do que foi por ele executado. A duas, porque o empreendimento teve seu projeto contratado pela Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH) e posteriormente foi aprovado pelo Ministério da Integração, ou seja, foi submetido à chancela de órgãos que detêm o necessário conhecimento técnico para avaliar a viabilidade da proposta da obra. A três, porque não se pode imputar ao ex-prefeito a origem de qualquer alteração ambiental que eventualmente possa inviabilizar o uso dos canais.

24. Por fim, ressaltamos que a prestação de contas foi encaminhada pelo Senhor Orlando Facó em 2005 (peça 2, p. 185-280), já como ex-prefeito, e sobre ela não se tem notícia de contestações quanto aos dados ali informados que possam macular as suas contas. A reprovação pelo Ministério da Integração, conforme Parecer Técnico 04/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI (peça 2, p. 385-389), decorreu de: i) problemas antes verificados na obra persistiam (conservação dos canais); ii) ausência de teste do sistema em razão de problemas no quadro elétrico e obstrução em trecho da adutora; e, iii) sem estar em operação, a obra não cumpriu sua função (peça 2, p. 389). Dentre as razões invocadas, entendemos que nenhuma pode ser imputada ao ex-gestor para fins de ressarcimento integral, visto que estão associadas à falta de manutenção do sistema (i e ii) e à descontinuidade administrativa (iii) – o parecer foi emitido depois de quase oito anos da entrega da documentação à concedente. A nosso ver, a única parcela de débito que esse responsável possivelmente deveria responder é aquela correspondente ao valor do conjunto eletro-bomba de eixo horizontal, que constava da planilha orçamentária da obra, mas não foi verificada sua instalação no local.

25. Tendo em vista as considerações ora expostas, reputamos que a responsabilidade pelo dano verificado nos autos, essencialmente associado à inutilização da transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú em benefício da população do município, é dos prefeitos que sucederam a gestão do Senhor Orlando Facó, basicamente aqueles chamados nos autos para apresentar razões de justificativa sobre os fatos que, a nosso ver, foram geradores do dano ora apurado: ausência de manutenção/conservação da obra e omissão na busca de soluções junto aos órgãos de recursos hídricos para permitir a operação do sistema. Todavia, entendemos necessário que as respectivas condutas/omissões precisam ser ainda melhor examinadas para se chegar à proposta de mérito, uma vez que constam do processo notícias de que, ao menos por algum período, o comportamento pluviométrico da região comprometeu a utilização das adutoras para a finalidade pretendida, o que deve ser confirmado e mais bem avaliado para fins de responsabilização. Além disso, há que se considerar outras eventuais alegações dos ex-prefeitos que

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva**

não se tem conhecimento até o momento, em especial, possíveis fatos que demonstrem a inviabilidade de se colocar as obras em funcionamento nos seus respectivos mandatos, o que só é viável mediante novas citações.

26. Pertinente pontuar ainda quanto à proposta de mérito da Unidade Técnica – o que fazemos ante a possibilidade de o eminente Relator não adotar a sugestão de encaminhamento deste parecer –, que, embora tenha sido considerada prescrita a pretensão punitiva a dois ex-prefeitos que sucederam o Senhor Orlando Facó na prefeitura, a esse responsável e a seu respectivo secretário de infraestrutura foi alvitrada a aplicação da multa fundamentada no art. 57 da Lei n.º 8.444/1992. Desse modo, consideramos necessário estender a exclusão de tal penalidade a esses ex-gestores, pois a eles também se impõem os termos do Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário.

27. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, preliminarmente, pela devolução do processo à Unidade Técnica para a realização de novas citações nos autos, a serem endereçadas aos ex-prefeitos chamados em audiência em etapa anterior, de modo que sejam avaliadas as responsabilidades pelo dano ora apurado, o qual é decorrente da falta de funcionalidade das obras executadas no âmbito do Convênio n.º 122/2004-MI. Sucessivamente, caso não acolhida a preliminar ora suscitada, propõe-se o acolhimento das alegações de defesa dos Senhores Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, julgando-se regulares com ressalva as correspondentes contas, dando-lhes quitação, sem prejuízo da adoção das demais medidas alvitradas na instrução precedente.

Ministério Público de Contas, 30 de setembro de 2019.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral