

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 003.071/2016-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Beberibe/CE.

Responsáveis: Orlando Facó (010.242.213-34); Carlos Alberto Rios Nogueira (073.703.343-68); Marcos de Queiroz Ferreira (104.822.373-68); Odivar Facó (262.322.003-49); Pedro da Cunha (897.146.363-53); e Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (289.153.053-53).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRAS DE TRANSPOSIÇÃO DO RIO PIRANGI/LAGOA DO URUAÚ. NÃO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS PACTUADOS. CITAÇÃO DO PREFEITO GESTOR DOS RECURSOS E DO SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA E URBANISMO À ÉPOCA DA IMPLEMENTAÇÃO DO AJUSTE QUANTO À INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, EM RELAÇÃO A ESSES RESPONSÁVEIS. CITAÇÃO DOS PREFEITOS SUCESSORES ACERCA DA AUSÊNCIA DE MANUTENÇÃO DA OBRA REALIZADA. PENDÊNCIA DE REPARO DE OBRAS CIVIS EXECUTADAS POR ÓRGÃO ESTADUAL EM FASE ANTERIOR DO EMPREENDIMENTO. INCERTEZA SOBRE A EFETIVA CONCLUSÃO DO OBJETO CONVENIADO PELO PREFEITO GESTOR DOS RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE MEIOS PARA CUSTEAR REPAROS REQUERIDOS PELO CONCEDENTE, APÓS LONGO TEMPO TRANSCORRIDO DESDE A PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL. DÚVIDA QUANTO À VIABILIDADE DO SISTEMA IDEALIZADO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS PREFEITOS SUCESSORES. QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial (peças 1-3) instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em razão do não atingimento dos objetivos pactuados no Convênio 122/2004 (peça 1, p. 254-266), firmado com o Município de Beberibe/CE, em 29/06/2004, que tinha por objeto “a implantação do sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú, consistindo em adequação da estação elevatória central e implantação de adutora, de acordo com o plano de trabalho devidamente aprovado” (peça 1, p. 50-54).

2. Para a execução desse objeto, orçado em R\$ 825.031,99, a União se comprometeu a aportar R\$ 783.780,39 (peça 1, p. 258), dos quais efetivamente creditou na conta corrente específica do ajuste o montante de R\$ 750.000,00, em depósitos efetuados em 06/07 e 29/12/2004 (peça 1, p. 270; peça 2, p. 113).

3. O ajuste vigorou a partir de 1º/07/2004, com previsão de vigência de 180 dias, seguidos de 60 dias para prestação de contas (peça 1, p. 262). Por meio de uma prorrogação **ex officio** (peça 2, p. 119) e outra via termo aditivo (peça 2, p. 161), o final do ajuste foi fixado em 04/07/2005. A prestação de contas final foi recebida pelo Concedente em 16/06/2005 (peça 2, p. 185).

4. O Relatório do Tomador de Contas, assinado em 12/11/2015 (peça 3, p. 177), informa que o fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi a glosa técnica integral dos recursos (peça 3, p. 174, item 18), pois “a Senir [Secretaria Nacional de Irrigação] realizou vistoria no período de 30/10/2013 a 1º/11/2013, que culminou na Nota Técnica 123/2013/CGIP/DIP/SENIR, de 05/12/2013, que ratificou o Parecer Técnico 04/2013/CGIPI/DIP/Senir-MI, (...) de que as obras de recuperação do sistema não estavam concluídas e, tampouco [o sistema] tinha entrado em operação, [de modo que] todo o sistema construído com recursos do convênio continuava sem atingir seus objetivos, não apresentando qualquer efetividade” (peça 3, p. 173, item 14).

5. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 201) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 3, p. 207).

6. Neste Tribunal, a análise do processo coube inicialmente à antiga Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, e foi transferida à Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial, ora sucedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE. A primeira instrução (peça 4) veiculou proposta de diligências com vistas à obtenção de informações junto aos seguintes órgãos:

6.1. ao Ministério da Integração Nacional, quanto:

a) à situação do Sistema de Transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú;

b) aos itens do plano de trabalho executados adequadamente até a vistoria realizada em 04/04/2005 e valor dos itens eventualmente não executados; e

c) caso a obra não tivesse sido totalmente concluída, manifestação sobre a possibilidade de aproveitamento da obra parcial, diretamente pela população ou mediante adequação/complementação em novo projeto; e

6.2. à Prefeitura Municipal de Beberibe/CE e à Companhia de Gestão de Recursos Hídricos/CE, sobre a efetiva operação do Sistema de Transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú e os benefícios trazidos à comunidade local.

7. A Secex/CE analisou as respostas às diligências (peça 22) e, na sequência, promoveu a citação dos Srs. Orlando Facó (peça 25), prefeito na gestão 2001-2004, bem como do Sr. Carlos Alberto Rios Nogueira (peça 26), ex-Secretário de Infraestrutura e Urbanismo, ambos signatários do termo de aceitação de obra, para que apresentassem alegações de defesa quanto ao débito “decorrente da não conclusão do objeto pactuado no Convênio 122/2004-MI (...), que resultou em completo desperdício de recursos públicos” e/ou recolhessem ao Tesouro Nacional o débito solidário composto pela parcelas de R\$ 497.935,01, de 29/12/2004, e R\$ 250.000,00, de 06/07/2004, atualizadas monetariamente desde as respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, o crédito de R\$ 5.940,75, referente a recolhimento feito em 29/09/2014.

8. A instrução que tratou das alegações de defesa (peça 131) concluiu que restavam dúvidas quanto à real viabilidade técnica do empreendimento, razão pela qual propôs a inspeção na obra objeto do Convênio 122/2004-MI, juntamente com técnicos da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará – Cogerh/SRH/CE e o engenheiro da Prefeitura de Beberibe/CE, no intuito de avaliar a real possibilidade de aproveitamento do sistema executado e de identificar os serviços que deveriam ser realizados para que a obra pudesse atingir o seu objetivo.

9. A fiscalização, levada a efeito em 07/11/2017, resultou nos achados registrados na instrução à peça 144. Em consequência, foi realizada a audiência dos ex-prefeitos Marcos de Queiroz Ferreira, gestão 2005-2006 (peça 146), Odivar Facó, gestão 2009-2012 (peças 148-149), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, gestão 2013-2016 (peças 150-151), e do então prefeito Pedro da Cunha (peça 152-153), para que apresentassem razões de justificativa sobre “a falta de manutenção da obra referente ao Convênio 122/2004-MI” e sobre “a omissão na busca de soluções junto aos órgãos de recursos hídricos do Estado do Ceará para que o referido sistema pudesse entrar em operação quando necessário.”

10. Transcorrido o prazo para defesa, quedaram-se inertes a Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e o Sr. Pedro da Cunha. Apresentaram razões de justificativa os Srs. Marcos de Queiroz Ferreira (peça 166) e Odivar Facó (peças 181 a 190).

11. Ao analisar as defesas e os elementos contidos nos autos, o Auditor Federal de Controle Externo externou as seguintes conclusões (peça 191):

a) os Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, que declararam aceitar em caráter definitivo a obra executada e ordenaram todos os pagamentos à empresa contratada sem realizar o teste de funcionamento do sistema, deveriam ser responsabilizados pelo débito apurado;

b) quanto ao Sr. Marcos de Queiroz Ferreira (prefeito de 1º/01/2005 a 27/08/2006), cabe acolher as razões de justificativa de que não existe qualquer comprovação de problemas durante sua gestão, tendo os técnicos que visitaram a obra, em 23/03/2005 e 26/08/2005, concluído que os serviços previstos foram executados em sua totalidade e de acordo com o projetado, restando apenas a aprovação do teste final de funcionamento do sistema; ademais, como o responsável exerceu o cargo de prefeito de 1º/01/2005 a 27/08/2006, mais de dez anos antes da citação, caberia reconhecer a prescrição da pretensão punitiva sob o enfoque do Acórdão 1.441/2016-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues);

c) relativamente ao Sr. Daniel Queiroz Rocha (prefeito de 28/08/2006 a 22/07/2007), não chamado a compor o polo passivo deste processo, também seria aplicável a prescrição punitiva sob a égide do mencionado Acórdão 1.441/2016-Plenário, por ter tido seu mandato encerrado em 22/07/2007;

d) merecem ser rejeitadas as razões de justificativa do Sr. Odivar Facó (prefeito de 2009-2012), pelo fato de que ele não atendeu a comunicação do Ministério da Integração Nacional, de 24/07/2012, que fixava prazo para saneamento das pendências identificadas nas vistorias realizadas em 18/09/2009 e 24/05/2012, a saber: total recuperação da manta asfáltica de impermeabilização do canal aberto, recuperação dos tubos PVC helicoidal “Rib Loc” furados ou quebrados, colocação de tampa de concreto no poço de visita e realização dos testes operacionais de todo o sistema de transposição do Rio Pirangi para a Lagoa do Uruaú; e

e) no tocante à Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (prefeita de 2013-2016) e o Sr. Pedro da Cunha (prefeito de 2017-2020), não há elementos nos autos que permitam reconhecer o excludente de culpabilidade pela ausência de manutenção da obra e de ações para o seu efetivo funcionamento.

12. Em manifestações uniformes (peças 191-192), a então Secex/CE sugeriu o acolhimento das razões de justificativas do Sr. Marcos de Queiroz Ferreira e a expedição de quitação; o julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, com fundamento na hipótese prevista no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, com sua condenação solidária ao pagamento do débito integral e aplicação da multa prevista no art. 57 da referida lei; e o sancionamento dos Srs. Odivar Facó e Pedro da Cunha e da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha com a multa prevista no art. 58 do mencionado normativo.

13. Divergindo dessa proposta de encaminhamento, o Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se pela realização de novas citações dos ex-prefeitos antes chamados em audiência, com vistas à avaliação das responsabilidades pelo dano decorrente da falta de funcionalidade das obras referentes ao Convênio 122/2004-MI, ou, sucessivamente, o acolhimento das alegações de defesa dos Senhores Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, julgando-se-regulares com ressalva as correspondentes contas, com quitação, conforme se extrai do parecer à peça 193, abaixo transcrito, no essencial:

“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 eletrobomba 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 que as respectivas condutas/omissões precisam ser 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 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 ao 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 nº 8.443/1992. Desse modo, consideramos necessário estender a exclusão de tal penalidade a esses ex-gestores, pois a eles também se impõem os termos do Acórdão nº 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 nº 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-regular com ressalva as correspondentes contas, dando-lhes quitação, sem prejuízo da adoção das demais medidas alvitradas na instrução precedente.”

14. Pelo despacho à peça 194, determinei a realização das citações propostas pelo MPTCU, a qual, segundo a instrução da então Secex/TCE (peça 195) anexa às comunicações, descreveram a ocorrência “ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 122/2004-MI (...), sem aproveitamento útil da parcela executada, por inexecução parcial e falta de manutenção da obra realizada”, e a conduta “deixar de tomar as providências necessárias à conclusão e operação do objeto do Convênio 122/2004-MI, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado o sistema inacabado, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados, seja pela falta de manutenção”.

15. Transcrevo, no essencial, a instrução pela qual o Auditor Federal de Controle Externo afastou a prescrição à luz dos parâmetros fixados pela Resolução/TCU 344/2022, propôs o acolhimento das alegações de defesa dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó, Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e Pedro da Cunha e formulou proposta de mérito pela regularidade com ressalva das suas contas (peça 233):

“41. Em cumprimento à determinação do Despacho do Exmo. Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa (peça 194), com fundamento no artigo 11 da Lei 8.443/1992, foram promovidas as citações de Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), ex-Prefeito de Beberibe/CE, gestão 2005-2008; Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), ex-Prefeito de Beberibe/CE, gestão 2009-2012; Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53), ex-Prefeita de Beberibe/CE, gestão 2013-2016, e Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53), então prefeito municipal de Beberibe/CE, para que, na condição de responsáveis solidários, apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida (R\$ 5.940,75 em

29/9/2014; v. item 73 e peça 3, p. 133), na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade e condutas informada:

Ocorrência: ausência de funcionalidade do objeto do Convênio 122/2004-MI (Siafi 505257), firmado entre o Ministério da Integração Nacional e a prefeitura municipal de Beberibe/CE, que teve como objetivo a implantação do sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú, sem aproveitamento útil da parcela executada, por inexecução parcial e falta de manutenção da obra realizada:

D/C	Data da Ocorrência	Valor Original
D	06/07/2004	R\$ 250.000,00
D	29/12/2004	R\$ 500.000,00
C	29/09/2014	R\$ 5.940,75

Valor atualizado em 31/03/2020: R\$ 1.694.914,07

Responsáveis: Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), ex-Prefeito de Beberibe/CE, gestão 2005-2008; Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), ex-Prefeito de Beberibe/CE, gestão 2009-2012; Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53), ex-Prefeita de Beberibe/CE, gestão 2013-2016 e Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53), atual prefeito municipal de Beberibe/CE.

Condutas: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão e operação do objeto do Convênio 122/2004-MI (Siafi 505257), restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado o sistema inacabado, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados, seja pela falta de manutenção.

Dispositivos violados: art. 37, **caput**, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 876, 844 e 927 da Lei 10.406/2002.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão e operação, bem como a falta de manutenção do sistema objeto do Convênio 122/2004-MI (Siafi 505257) resultaram na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral repassado.

Evidências: Relatório de Viagem 1/2005-LM (peça 2, p. 129-131); Relatório de Viagem – LA/2005 (peça 2, p. 309-315); Relatório de Vistoria 5/2012/GMB/SENIR/MI, 20/7/2012 (peça 2, p. 333-343); Relatório de Vistoria 01/CGIPI/DIP/SENIR-MI, de 17/01/2013 (peça 2, p. 357-383); Parecer Técnico 4/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI, de 19/3/2013 (peça 2, p. 385-389).

42. As comunicações foram encaminhadas aos responsáveis, que apresentaram suas alegações de defesa tempestivamente, às quais a presente instrução presta-se a analisar e emitir [o respectivo] juízo de mérito.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

43. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que ‘prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento’ nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

44. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

‘Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de

controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV – da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V – do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’

45. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV – pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.’

46. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **18/9/2009** (peça 2, p. 319), data do conhecimento da irregularidade relacionada à ausência de manutenção da obra (art. 4º, inciso II).

47. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

47.1. fase interna:

a) Relatório de vistoria 5/2012/GMB/SENIR/MI, de **19/6/2012** (peça 2, p. 333-343);

b) Relatório de vistoria 1/CGIP/DIP/SENIR/MI, de **17/1/2013** (peça 2, p. 357-383);

c) Nota Técnica 123/2013/CGIP/DIP/SENIR/MI, de **5/12/2013** (peça 3, p. 25-31);

d) Instrução inicial, de **9/3/2016** (peça 4);

e) Instrução, de **14/11/2017** (peça 144);

f) Instrução, de **30/7/2018** (peça 191);

g) Parecer do Ministério Público, de **30/9/2019** (peça 193);

h) Instrução, de **7/4/2020** (peça 195);

48. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

49. A Resolução estabelece, ainda, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º); valendo para esta as mesmas causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal.

50. A Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

‘Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros

atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

51. Como se percebe, a partir das causas de interrupção enumeradas acima, evidencia-se que o a prescrição intercorrente não foi alcançada, uma vez que não se passaram mais de três anos sem ocorrência de atos que dessem andamento regular ao processo.

52. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição nas fases interna e externa, relacionados acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre dois eventos, e conseqüentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa de Marcos de Queiroz Ferreira

Argumento 1

53. As alegações de defesa do responsável iniciam-se trazendo o contexto do convênio em análise, informando o defendente foi prefeito do município de 1º/01/2005 a 27/08/2006 e alegando que já se manifestou nos presentes autos anteriormente e teve seus argumentos acatados pela Secex-CE, apesar de o MPTCU ter discordado das conclusões da Unidade Técnica (peça 215, p. 2-3).

Análise 1

54. Constata-se que o defendente foi inicialmente ouvido em audiência e teve suas razões de justificativa acolhidas na instrução expedida pela Unidade Técnica, o que não interfere agora na análise de suas alegações de defesa.

Argumento 2

55. A argumentação seguinte do responsável apresenta julgados do TCU e trechos doutrinários que defendem a ocorrência da prescrição no presente processo (peça 215, p. 3-7).

Análise 2

56. Em relação ao tema prescrição, os parágrafos 0 a 0 da presente instrução apresentaram análise considerando a jurisprudência mais recente do STF e a nova Resolução TCU 344, de 11/10/2022. Concluiu-se que não ocorreu a prescrição no presente caso, motivo pelo qual os argumentos do responsável não devem ser acolhidos.

Argumento 3

57. Tratando do mérito, os argumentos seguintes do defendente informam que ele não executou qualquer pagamento durante seu mandato, uma vez que esteve à frente da prefeitura entre 1/1/2005 e 27/8/2006, sendo que os pagamentos ocorreram em 2004. Relata que foram realizadas duas inspeções, uma em novembro de 2004 e outra em 23/3/2005, esta [última] já na administração do respondente, cujas conclusões foram de que os serviços haviam sido executados de acordo com as especificações do projeto (peça 215, p. 7-9).

58. Informa que em 29/4/2005 solicitou prorrogação do convênio para realização de obras complementares para o adequado funcionamento do projeto, contando com anuência do órgão conveniente. Nova prorrogação foi solicitada em 1/6/2005, que não foi atendida (peça 215, p. 9).

59. Por fim, alega que nova inspeção realizada em 26/8/2005 concluiu que o objeto havia sido executado em sua totalidade, restando apenas realizar os testes finais de funcionamento do sistema incluindo captação e adução.

60. Apenas na quarta inspeção, realizada em 18/9/2009, agora na gestão de Odivar Facó, foram constatados problemas nas obras decorrentes de falta de manutenção. Conclui que os fatos apontam que durante sua gestão, que se encerrou em 27/8/2006, buscou soluções para dotar de funcionalidade o sistema de transposição que era objeto do convênio, não cabendo falar em responsabilização do mesmo (peça 215, p. 9-10).

Análise 3

61. Consta-se que, de fato, o responsável não executou qualquer ato de ordenação de despesa no âmbito do contrato em análise. Além disso, apresentou proposta de prorrogação de prazo para realizar obras adicionais que poderiam dotar o objeto de funcionalidade, conforme relatou o responsável. Entretanto, como não foi possível concluir as obras adicionais e não foi acatada nova prorrogação por parte do conveniente, o objeto ficou sem funcionalidade.

62. A respeito do tema funcionalidade, entende-se que deve ser avaliado neste momento todo o contexto do projeto e o objeto da obra executada. Inicialmente, deve-se frisar que o objeto foi executado em sua totalidade, conforme apontou o Relatório de Viagem-LA-2005, datado de 26/8/2005, restando apenas o teste final de funcionamento do sistema incluindo captação e adução (peça 2, p. 309-311). Neste ponto, importa ressaltar que não há que se falar em inexecução parcial do objeto no presente processo, uma vez que não foi contestada a conclusão do objeto, mas apenas a [sua] ausência de utilidade, conforme será relatado a seguir.

63. A comunicação seguinte encaminhada ao município foi expedida em 6/10/2009, com base em vistoria realizada mais de quatro anos após a conclusão das obras, que constatou que o equipamento não se encontrava em operação devido ao excesso de chuvas nos últimos anos, informando que seriam necessários alguns ajustes nos filtros da estação elevatória, colocação de tampas de concreto das caixas ao longo da adutora e recuperação de revestimento do canal (peça 2, p. 319).

64. Verifica-se que os problemas levantados são decorrentes da ausência de manutenção em um sistema que foi totalmente construído e entregue e nunca precisou ser utilizado em razão de as chuvas terem aumentado nos anos após a construção do sistema de transposição. Não se trata, claramente, de inexecução do objeto, mas sim de deterioração [desse mesmo objeto] em razão da não utilização e da ausência de manutenção.

65. Posteriormente, foram realizadas mais três vistorias, em 24/5/2012 (peça 2, p. 333-343), em 21/12/2012 (peça 2, p. 357-383) e em 1/11/2013 (peça 3, p. 25-31), tendo-se constatado em todas elas problemas decorrentes da ausência de manutenção do objeto, nunca se falando em inexecução parcial.

66. Na primeira instrução, a Secex-CE propôs a realização de diligências ao Ministério da Integração Nacional, à Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (Cogerh) e à prefeitura de Beberibe/CE com o objetivo de obter informações objetivas quanto à situação atual do Sistema de Transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú, bem como verificar que itens da obra ficaram pendentes de verificação e se a obra atingiu seu objetivo.

67. As respostas foram compiladas na instrução de peça 144, cujos seguintes trechos merecem ser citados (peça 144, p. 7-8):

‘Em sua resposta, o Ministério da Integração Nacional informou (peça 13, p. 16-17):

a) a situação mais recente conhecida sobre o sistema remete ao mês de dezembro de 2013, quando foi realizada a última vistoria da obra de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú, conforme Nota Técnica 123/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI, ou seja, a situação à época era de uma obra com problemas técnicos e ausência de funcionalidade, faltando inclusive um conjunto de eletrobomba de eixo horizontal, da mesma forma como relatado no Relatório de Vistoria I/CGIPI/DIP/SENIR-MI;

b) as únicas informações acerca do andamento da obra do referido convênio estão nos autos desse processo. Como no Relatório de Viagem 1/2005-LM, não há detalhamento de informação, dizendo apenas que "as obras foram executadas em sua totalidade, restando apenas o teste final do sistema". Esta área técnica entende que nessa época a obra poderia realmente estar concluída, não podendo afirmar, porém, que apresentava condições de funcionamento, tendo em vista não ter sido testada;

c) a obra realizada não tem aproveitamento algum à população, uma vez que, conforme afirma o Parecer Técnico 04/2013/CGIPI/DIP/SENIR, não houve pleno cumprimento do objeto em razão do não funcionamento do sistema, que apresenta problemas técnicos em

seus equipamentos e obstrução na tubulação. Cita-se como agravante a ausência de outorga para transposição de água do Rio Pirangi, bem como a dúvida sobre a viabilidade econômica dessa transposição, visto que em época de estiagem o Rio Pirangi é abastecido pelo Canal do Trabalhador, que possui custos elevados. Portanto, para transpor água para a Lagoa Uruaú seriam necessárias duas transposições: do Canal do Trabalhador para o Rio Pirangi e desse para a Lagoa Uruaú.

d) mesmo que o sistema fosse revitalizado e passasse a funcionar, a transposição de água para a Lagoa do Uruaú parece não ter funcionalidade, tendo em vista que, mesmo com a obra concluída (conforme relatórios anteriores), não houve esforço do Município em corrigir problemas mínimos para colocá-lo em funcionamento, permitindo a extrema deterioração das obras. Além disso, causou dúvida a esta área técnica a eficácia do sistema, tendo em vista que, ao final do canal revestido com manta asfáltica, a água desemboca em um canal de terra construído sem revestimento, de aproximadamente 380 metros de comprimento, e desse ponto até a Lagoa Uruaú a água deve percorrer um trecho de 2 quilômetros em canal natural, conforme relatado no item 7.2 do Relatório de Vistoria I/CGIPI/DIP/SENIR-MI. Por isso, conclui-se que esta obra, mesmo que mediante a realização de adequação/complementação em sede de novo projeto, não tem potencial para trazer benefícios à população local.

36. A Cogerh informou que (peça 14):

a) o sistema foi criado para levar água do Rio Pirangi à Lagoa do Uruaú, abastecendo durante o trajeto várias comunidades, dentre elas o Distrito de Uruaú. Referida lagoa é de suma importância para o município de Beberibe, haja vista se tratar de um polo turístico conhecido nacionalmente;

b) quando o sistema foi concluído, a quadra chuvosa foi excepcional, não necessitando, à época, de sua utilização para complementar as necessidades das comunidades. Atualmente, para operar o sistema é necessária uma quadra invernososa normal que permita a perenização do rio até o ponto de captação no distrito de Itapeim.

37. Por sua vez, a prefeitura informou (peça 18):

a) a obra em questão tem por objeto a transposição de água do Rio Pirangi para a Lagoa do Uruaú, buscando a manutenção do nível médio da lagoa durante anos de estiagens. Existe um longo processo de transferência das águas entre Bacias Hidrográficas. A captação inicia no açude Castanhão, sendo liberada através do Canal do Trabalhador, para, posteriormente, percorrer cerca de 22 quilômetros no leito do Rio Pirangi até o local em que está instalada uma adutora. Contudo, hoje, o açude Castanhão conta com menos de 10% de sua capacidade total, o que impede a liberação de água para perenizar trecho do Rio Jaguaribe e, por consequência, interrompe o funcionamento do Canal do Trabalhador, suspendendo o fluxo para o trecho do rio Pirangi, fonte hídrica da referida adutora;

b) os aspectos meteorológicos acima delineados não foram levados em consideração pelos responsáveis durante a elaboração e execução da obra. Seu uso está inviabilizado pelo atual histórico hidrológico que apresenta o Estado do Ceará. Afirmamos que a estrutura construída nunca foi efetivamente utilizada e não atendeu aos anseios da população.

38. Após análise das informações prestadas em atendimento às diligências e o confronto dessas informações com os fatos constantes dos autos, em instrução à peça 22, considerando que, apesar das falhas apontadas, o ex-prefeito de Beberibe/CE, Sr. Orlando Facó, emitiu, em 30/12/2004, juntamente com Sr. Carlos Alberto Rios Nogueira, na qualidade de Secretário de Infraestrutura e Urbanismo do município e engenheiro, o termo de Aceitação da Obra (peça 2, p. 203), informando que a obra estava dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho e o Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 2, p. 205), o que motivou a liquidação de todos os pagamentos referentes às obras do Convênio 122/2004, foi proposta a citação solidária

desses responsáveis, para que os mesmos apresentassem alegações de defesa ou recolhessem o valor total repassado.

68. Percebe-se que o objeto construído foi desnecessário no período de chuvas e tem operacionalização inviável no período de seca, tendo em vista que o Rio Pirangi (captação) não é perene e, na época de estiagem, é abastecido pelo Canal do Trabalhador, que possui custos elevados. Portanto, para transpor água para a Lagoa Uruaú seriam necessárias duas transposições: do Canal do Trabalhador para o Rio Pirangi e desse para a Lagoa Uruaú, o que não seria economicamente viável.

69. Conforme relatado também pela Prefeitura acima, tais aspectos meteorológicos não foram levados em consideração quando da concepção da transposição, sendo que houve mudanças nas fontes de água que abastecem a fonte de captação, tornando inviável o projeto como um todo.

70. Portanto, entende-se que não faz sentido cobrar, neste caso, dos prefeitos sucessores, que realizem a manutenção ou mesmo que operem tal sistema, visando dotá-lo de funcionalidade, tendo em vista que a situação climática e hidrológica alterou diversas premissas de projeto que vieram a tornar a transposição do Rio Pirangi para a Lagoa Uruaú inviável.

71. Ressalta-se que não se vislumbra erro grave de projeto, mas sim de superveniência de novas circunstâncias climáticas e hidrológicas que foram alteradas e que não poderiam ser anteriormente previstas, inviabilizando a utilização do sistema de transposição construído.

72. Considera-se, portanto, que não se pode cobrar dos prefeitos sucessores a manutenção e operação do sistema de transposição objeto do presente processo em razão de alterações de circunstâncias climáticas e hidrológicas que não poderiam ser anteriormente previstas. Logo, considera-se que o sistema foi totalmente executado e não alcançou funcionalidade por motivos alheios às vontades tanto dos responsáveis pelo projeto quanto dos prefeitos sucessores, para os quais não foi possível dotar de funcionalidade o objeto por motivos alheios às suas vontades e capacidades.

73. Entende-se que tal juízo deve ser estendido à análise da responsabilidade dos demais gestores sucessores, não havendo que se falar em responsabilizar estes pelo não alcance de funcionalidade do objeto.

Argumento 4

74. O responsável alega que o dano decorreu tão somente da ausência de manutenção das obras, o que não teria ocorrido em sua gestão, conforme já anteriormente relatado e constatado nas três primeiras vistorias, mas sim na gestão de seus sucessores (peça 215, p. 11-12).

75. Defende que a Unidade Técnica havia concluído pela prescrição da pretensão punitiva do defendente. Informa ainda que a Secex-CE constatou que as obras foram atestadas pelos gestores que antecederam seu mandato e cita novamente a ausência de irregularidades até a terceira vistoria, conforme já anteriormente relatado (peça 215, p. 12).

76. Por fim, cita trechos da instrução anterior (peça 191) que acatou as razões de justificativa apresentadas pelo ora defendente e traz novamente fatos já anteriormente analisados que demonstrariam que sua conduta não contribuiu para o dano ao erário (peça 215, p. 12-14).

Análise 4

77. Em instrução anterior, de fato foram acatados argumentos apresentados nas razões de justificativa, não se confundindo com a presente análise de alegações de defesa, que tratam diretamente do débito apurado. Quanto à prescrição punitiva, já foi informado que não houve, conforme análise contida nos parágrafos 0 a 0. Portanto, tais argumentos não devem prosperar.

78. Quanto ao argumento de que o dano decorreu tão somente da ausência de manutenção do objeto, considera-se que assiste razão ao responsável, uma vez que, conforme já relatado nos parágrafos 0 a 0, o sistema foi totalmente construído. Contudo, não entrou em operação nos primeiros quatro anos em razão da ausência de necessidade por conta de elevados níveis pluviométricos e, posteriormente, em razão da inviabilização da transposição decorrente de fatores climáticos e hidrológicos mencionados na análise de funcionalidade.

79. Portanto, considera-se que os argumentos do defendente devem prosperar.

Argumento 5

80. O defendente finaliza clamando pela aplicação do princípio da verdade material, apresentando trechos doutrinários e jurisprudenciais que defendem a aplicação de tal conceito, que propugna pelo formalismo moderado na busca pela apuração real dos fatos (peça 215, p. 15-17).

Análise 5

81. Considera-se que o princípio da verdade material foi aplicado no presente caso, tendo-se buscado apurar as reais razões que causaram a ausência de funcionalidade do objeto, não havendo que se falar em inexecução parcial do objeto.

82. Concluiu-se que o sistema não entrou em operação nos primeiros quatro anos em razão da ausência de necessidade por conta de elevados níveis pluviométricos e, posteriormente, em razão da inviabilização da transposição decorrente de fatores climáticos e hidrológicos mencionados na análise de funcionalidade.

83. Logo, deve ser afastada no presente caso a responsabilidade do defendente e dos demais gestores sucessores.

Alegações de defesa de Odivar Facó, Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e Pedro da Cunha

84. Por meio da análise de funcionalidade do objeto realizada na presente instrução (parágrafos 0 a 0), concluiu-se que não faz sentido cobrar, neste caso, dos prefeitos sucessores, que realizem a manutenção ou mesmo que operem tal sistema, visando dotá-lo de funcionalidade, tendo em vista que a situação climática e hidrológica alterou diversas premissas de projeto que vieram a tornar a transposição do Rio Pirangi para a Lagoa Uruaú inviável.

85. Conclui-se, portanto, que a irregularidade não foi afastada, mas sim que a conduta dos agentes não contribuiu para a ocorrência e para o conseqüente dano. Houve um fator da natureza alheio à vontade dos responsáveis que ocasionou a impossibilidade de conclusão dos objetivos do instrumento de transferência, mesmo que o objeto construído viesse a ser dotado de funcionalidade.

86. Uma vez que não existe nexó causal entre a conduta dos responsáveis e a ocorrência do dano, considera-se que suas alegações de defesa devem ser acolhidas, julgando as suas contas regulares com ressalvas.

87. Constatou-se ainda que não houve erro grave de projeto, mas sim superveniência de novas circunstâncias climáticas e hidrológicas que alteraram a realidade hidrológica local e que não poderiam ser anteriormente previstas, inviabilizando a utilização do sistema de transposição construído.

CONCLUSÃO

88. Diante do exposto, conclui-se que:

88.1. não faz sentido cobrar, neste caso, dos prefeitos sucessores, que realizem a manutenção ou mesmo que operem tal sistema, visando dotá-lo de funcionalidade, tendo em vista que a situação climática e hidrológica alterou diversas premissas de projeto que vieram a tornar a transposição do Rio Pirangi para a Lagoa Uruaú inviável;

88.2. a irregularidade não foi afastada, mas sim que a conduta dos agentes não contribuiu para a ocorrência sua e do conseqüente dano;

88.3. houve um fator da natureza alheio à vontade dos responsáveis que ocasionou a impossibilidade de alcance dos objetivos do instrumento de transferência, mesmo que o objeto construído viesse a ser dotado de funcionalidade;

88.4. não existe nexó causal entre as condutas dos responsáveis e a ocorrência do dano, de modo que se considera que as alegações de defesa dos responsáveis devem ser acolhidas, julgando suas contas regulares com ressalvas.

88.5. não houve erro grave de projeto, mas sim superveniência de novas circunstâncias climáticas e hidrológicas que alteraram a realidade hidrológica local e que não poderiam ser anteriormente previstas, inviabilizando a utilização do sistema de transposição construído e o alcance dos objetivos definidos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração, propondo:

89.1. acolher as alegações de defesa e julgar regulares com ressalva as contas de Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53) e Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53), com fundamento nos arts. 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 208, do RI/TCU, dando-lhes quitação;

89.2. dar ciência da presente decisão a todos os responsáveis no processo e ao Ministério do Desenvolvimento Regional.”

16. Divergindo da análise e da proposta acima transcritas, o Diretor opinou por que as contas dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó, Pedro da Cunha e Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha sejam julgadas irregulares (parecer à peça 234, abaixo transcrito no essencial), e propôs a regularidade com ressalva das contas dos Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, não mencionados na proposta de encaminhamento acima transcrita, obtendo a concordância do Secretário de Controle Externo (peça 235):

“8. Inicialmente, registro minha concordância com o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal, no sentido de não responsabilizar Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, ante as razões que o **parquet** consignou em seu parecer (peça 193 e item 5, retro), sobretudo porque as causas (falta de manutenção do sistema, obstrução na tubulação, ausência de eletrobomba de eixo horizontal etc.) apontadas para o insucesso do empreendimento não tiveram origem na gestão ou em condutas desses gestores.

9. Contudo, peço vênias para divergir do entendimento e da consequente proposta formulada, na instrução precedente (...).

10. O sistema de abastecimento de água foi concluído em 30/12/2004 (peça 2, p. 203). Não foi apontado durante o acompanhamento de sua execução (realizado pelo órgão concedente) nenhum problema construtivo. Vistoria efetuada em 2005 (peça 2, p. 129-131) concluiu que os serviços foram executados conforme especificações do projeto da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e os termos do convênio. A vistoria concluiu, ainda, que as obras foram executadas em sua totalidade, restando como única pendência o teste final do sistema.

11. Portanto, à luz dos princípios da continuidade administrativa e eficiência na gestão dos recursos públicos, os gestores sucessores deveriam realizar o teste do sistema, resolver eventuais pendências e lhe dar utilidade, especialmente o Sr. Marcos de Queiroz Ferreira, cuja gestão (2005-8/2006) se iniciou ainda na vigência do convênio. Esse gestor diz que solicitou, em duas oportunidades, prorrogação do convênio, visando executar obras complementares ao adequado funcionamento do projeto, tendo sido aceita apenas a primeira prorrogação, de modo que ele entende teria envidado esforços visando manutenção e operação do sistema. Ocorre que, além de não demonstrar quais obras complementares se faziam necessárias e que medidas concretas adotou, fato é que não testou o sistema e não lhe deu serventia, contribuindo, assim, para o desperdício dos recursos públicos.

12. O então Ministério da Integração Nacional (peça 13, p. 16-17) relatou a ausência, verificada em 2013, de conjunto eletrobomba de eixo horizontal. Também verificou problemas técnicos em seus equipamentos e obstrução na tubulação. Porém, essa constatação se deu 9 anos depois de concluído o objeto, sendo que, durante o acompanhamento da execução do projeto, o órgão concedente não apontou nenhum problema, tendo, por outro lado, afirmado que ‘as obras foram executadas em sua totalidade, restando apenas o teste final do sistema’. Logo, os problemas relatados e a ausência do equipamento referido certamente originaram pós execução

do objeto conveniado, de modo que não é possível se valer desses fatos para responsabilizar os gestores que receberam o sistema. Na verdade, essas constatações revelam omissão dos prefeitos sucessores em proteger o patrimônio público, ao não testar e dar utilidade ao projeto.

13. A Companhia de Saneamento declarou (peça 14) que, após concluído o sistema, a quadra chuvosa foi excepcional, não necessitando, à época, de sua utilização para complementar as necessidades das comunidades. Para operar o sistema, afirma que seria necessária quadra invernal normal que permita a perenização do rio até o ponto de captação no distrito de Itapeim.

14. A Prefeitura, por sua vez, disse que o açude Castanhão contava em 2016 com menos de 10% de sua capacidade total, o que impedia a liberação de água para perenizar trecho do Rio Jaguaribe e, por consequência, interrompia o funcionamento do Canal do Trabalhador, suspendendo o fluxo para o trecho do rio Pirangi, fonte hídrica do referido sistema. Disse ainda que o uso do sistema está inviabilizado pelo atual histórico hidrológico.

15. [Veja-se] que o cenário climático apontado pelo município como empecilho à viabilidade do sistema era o do ano de 2016, quando em curso intervalo de sete anos (2011-2017) seguidos de baixíssimos índices pluviométricos na região Nordeste. Ocorre que esse cenário de seca não é perene, conforme prova o dado trazido pela companhia de saneamento, de que a excepcional quadra chuvosa de logo após a conclusão do sistema o tornou dispensável. Basta consultar noticiários atuais para constatar, por exemplo, que os últimos 3 anos (2019-2022) também foram de chuvas normais ou acima da média no Nordeste, com recuperação de volumes de mananciais, de modo que o sistema em destaque certamente estaria servindo à população hoje, se tivesse sido concluído o projeto. Importante registrar, nesse sentido, que a média pluviométrica no município (1.251 mm) sede do projeto também é muito acima da média do Semiárido (400 mm) brasileiro (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Beberibe>):



Clima

Tropical quente semiárido com pluviometria média de 1251 mm ^[9] com chuvas concentradas de Fevereiro a Maio..^[10]

Hidrografia e recursos hídricos

As principais fontes de água são: Rio Choró e Piranji; Riachos: Salgadinho; Córregos Santa Maria, Maria Preta e Camará; Lagoa do Uruaú.

16. Vale registrar que fotografias (peças 136-137) do curso de água, juntadas a título de prova de que a pouca disponibilidade hídrica no manancial impossibilitava o funcionamento do sistema, são do período de seca mencionado (2011-2017) e do final do ano (novembro de 2017), momento de maior baixa dos reservatórios, não espelhando a média anual da disponibilidade hídrica do rio.

17. Na verdade, além de não terem sido apresentados dados concretos das situações hidrológicas declaradas pela companhia de abastecimento e pela Prefeitura como empecilho ao funcionamento do sistema de abastecimento de água em destaque, as alterações climáticas e hidrológicas, longe de justificar a omissão dos gestores sucessores, constituem a pura razão que a conclusão e disponibilidade do sistema se faziam obrigatórias, para servir de tratamento do risco de falta de água que justificou a celebração do convênio. É dizer, os problemas climáticos relatados e o consequente estresse hídrico são a razão de ser do projeto, e não seu impedimento. Com efeito, o contexto de estresse hídrico nordestino não permite desperdício de recursos destinados ao atendimento da permanente necessidade pública por fornecimento de água à população local, contexto esse que revela a gravidade da irregularidade em apuração, cujo dano ultrapassa as cifras despendidas na execução do objeto conveniado e, assim, demanda máxima reprovação por parte do Tribunal.

18. A ciência ainda não consegue realizar segura previsão pluviométrica de médio e longo prazos. Sendo assim, como os gestores sucessores não sabiam se iria persistir a alegada disponibilidade hídrica de logo após a conclusão obra, cabia a eles testar o sistema de abastecimento de água, a fim de colocá-lo em disponibilidade para futura redução dos índices pluviométricos, como aconteceu, e conseqüente necessidade de sua utilização, afinal seca no Nordeste é um risco sempre presente.

19. Por tudo isso, não vejo como acolher a tese segundo a qual as mudanças climáticas impossibilitaram o alcance dos objetivos do instrumento de transferência e de que, conseqüentemente, a conduta desses agentes sucessores não contribuiu para o dano verificado. Ao contrário, consoante disposto na citação, a não adoção pelos aludidos responsáveis das providências necessárias à conclusão e operação, bem como a falta de manutenção do sistema objeto do Convênio 122/2004-MI (Siafi 505257), resultaram na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, por conseqüente, em prejuízo ao erário correspondente ao valor integral aplicado.

20. Ante o exposto, com vênias por divergir em parte da instrução precedente e como não houve prescrição (itens 43 a 52 daquela instrução), elevo os autos à consideração superior, propondo:

20.1. acatar as alegações de defesa de Orlando Facó (CPF 010.242.213-34) e Carlos Alberto Rios Nogueira (CPF 073.703.343-68);

20.2. julgar regulares com ressalvas, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas de Orlando Facó (CPF 010.242.213-34) e Carlos Alberto Rios Nogueira (CPF 073.703.343-68), dando-lhes quitação;

20.3. rejeitar as alegações de defesa de Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), ex-Prefeito de Beberibe/CE (gestão 2005-2008), Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), ex-Prefeito de Beberibe/CE (gestão 2009-2012), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53), ex-Prefeita de Beberibe/CE (gestão 2013-2016) e Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53), Prefeito municipal de Beberibe/CE;

20.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53) e Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência	Débito/Crédito
250.000,00	6/7/2004	D
500.000,00	29/12/2004	D
5.940,75	29/9/2014	C

Valor atualizado do débito (sem) em 8/12/2022: R\$ 2.031.885,88.

20.5. aplicar individualmente a Marcos de Queiroz Ferreira (CPF 104.822.373-68), Odivar Facó (CPF 262.322.003-49), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (CPF 289.153.053-53) e Pedro da Cunha (CPF 897.146.363-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

20.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

20.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

20.8. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à 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 cabíveis; e

20.9. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional e aos responsáveis, para ciência;

20.10. informar à Procuradoria da República no Estado do Ceará, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

20.11. informar à Procuradoria da República no Estado do Ceará que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

17. O Ministério Público junto ao TCU pôs-se de acordo com o encaminhamento sugerido pelos dirigentes da Unidade Técnica, sem prejuízo de tecer as seguintes observações excludentes da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 (peça 235):

‘11. Aquiescemos, na íntegra, às considerações e conclusões de mérito defendidas pelo Diretor, cuja proposta foi acompanhada pelo titular da Unidade Técnica (peças 234 e 235). Não obstante, temos por devido pontuar algumas observações a respeito do encaminhamento final, que envolvem a prescrição e a aplicação de penalidades aos responsáveis no contexto do presente caso, as quais, embora não tragam qualquer alteração ao texto final sugerido, expressam entendimentos pertinentes ao desfecho dos autos, em especial, à dosimetria da sanção a ser imposta.

12. Primeiramente, convém destacar que, muito embora as citações efetuadas nesta última rodada (2020) tenham ocorrido mais de dez anos depois do termo inicial (2009) de contagem do prazo prescricional, não houve, de fato, a incidência do instituto, dada a prática de atos interruptivos, conforme detalhou a própria Unidade Técnica em sua instrução de mérito (peça 233, p. 13-14).

13. Não há que se alegar também eventual prejuízo ao contraditório e pelo decurso de tempo, uma vez que a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que o mero decurso de tempo não é suficiente, por si só, para caracterizar prejuízo ao contraditório e obter o consequente arquivamento do processo sem exame de mérito. Para tanto, deve-se levar em conta a natureza das irregularidades que fundamentam o dano, e eventuais dificuldades associadas à produção das provas, de modo a caracterizar inequivocamente a inviabilidade de defesa.

14. Nesse sentido, cabe lembrar que os responsáveis ora citados já haviam sido chamados em audiência anteriormente nestes autos, de modo que acompanhavam o desenvolvimento

processual, ao menos desde o momento em que foram notificados a apresentar suas razões de justificativa (2017), mas possivelmente antes disso, pois foram feitas vistorias locais pela concedente entre os anos de 2009 e 2013, além de ter sido efetuada diligência preliminar por este Tribunal em 2016 (peça 7).

15. Relativamente à multa a ser aplicada aos responsáveis, reputamos importante que ela esteja fundamentada exclusivamente no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, como sugerido à peça 234, pois está diretamente associada ao débito pelo qual foram regularmente citados, em renovada fase de contraditório. Empregá-la na dosimetria cumulativamente com aquela prevista no art. 58 – em razão da rejeição de suas razões de justificativa (peças 190-192) –, caracterizaria comportamento contraditório por parte do TCU, visto ter sido ela considerada prescrita pela Unidade Técnica, nos termos do Acórdão nº 1.441/2016-TCU-Plenário – com o ajuste sugerido em nosso primeiro parecer (peça 193, p.5, item 26) –, o que violaria o princípio da boa-fé processual.

16. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público se manifesta de acordo com a proposta de encaminhamento alvitada à peça 234 dos autos, a qual contou com a anuência do titular da Unidade Técnica (peça 235).”

É o Relatório.