

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional, em razão do não atingimento dos objetivos pactuados no Convênio 122/2004, firmado com o Município de Beberibe/CE, em 29/06/2004, tendo 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”.

2. O Convênio vigorou de 1º/07/2004 a 04/07/2005 e resultou na transferência, pela União, do montante de R\$ 750.000,00, em parcelas creditadas em 06/07 e 29/12/2004. A prestação de contas final foi recebida pelo Concedente em 03/06/2005.

3. Neste Tribunal, a instrução do processo contou com as seguintes providências:

a) diligências ao então Ministério da Integração Nacional, à Prefeitura Municipal de Beberibe/CE e à Companhia de Gestão de Recursos Hídricos/CE;

b) citação dos Srs. Orlando Facó, prefeito na gestão 2001-2004, e Carlos Alberto Rios Nogueira, ex-Secretário de Infraestrutura e Urbanismo no mesmo período, quanto à não conclusão do objeto pactuado no Convênio 122/2004-MI;

c) inspeção da obra pela então Secretaria de Controle Externo no Ceará – Secex/CE, junto 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 possibilidade de aproveitamento do sistema executado e identificar os serviços que deveriam ser realizados para que a obra pudesse atingir o seu objetivo;

d) audiência dos ex-Prefeitos Marcos de Queiroz Ferreira (2005-2006), Odivar Facó (2009-2012), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (2013-2016), e Pedro da Cunha (2017-2020) sobre a falta de manutenção da obra referente ao Convênio 122/2004-MI e 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; e

e) posterior citação dos ex-prefeitos acima referidos, com vistas à avaliação das responsabilidades pelo dano decorrente da falta de funcionalidade das obras referentes ao Convênio 122/2004-MI.

4. Na instrução final, o Auditor Federal de Controle Externo – AUCE afastou a prescrição à luz dos parâmetros fixados pela Resolução/TCU 344/2022 e formulou proposta de mérito pela regularidade com ressalva das contas dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó e Pedro da Cunha, bem como da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha.

5. A proposta do AUCE decorre da conclusão de que não se estaria diante da hipótese de inexecução do objeto, mas, sim, da deterioração do sistema em razão da falta de utilização e manutenção. O uso do sistema teria se tornado desnecessário nos anos seguintes à construção, devido ao aumento das chuvas, e inviável nos períodos de seca, pois a água é captada no Rio Pirangi, que não é perene e na estiagem teria de ser abastecido pelo Canal do Trabalhador a custos elevados.

6. Portanto, para transportar 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. Segundo relatado pela Prefeitura, os aspectos hidrográficos não foram levados em consideração quando da concepção da transposição, e a mudança das características dos mananciais de água que abastecem a captação inviabilizou o projeto como um todo.

7. Por seu turno, o Diretor propôs julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, não mencionados na proposta de encaminhamento do AUFC, e dar-lhes quitação, porque o sistema teria sido adequadamente concluído em 30/12/2004; e irregulares as contas dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó e Pedro da Cunha e da Sra. Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha, com base no art. 16, inciso III, alínea “c” da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação, de

maneira individual, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que a omissão dos prefeitos a partir de 2005 em adotar providências necessárias à conclusão, à operação ou à manutenção do sistema teria impossibilitado o aproveitamento dos itens executados.

8. A proposta do Diretor teve a concordância do Secretário de Controle Externo e do Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, a qual reiterou sua manifestação anterior pelo cabimento exclusivo da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, sem cumulação com aquela prevista no art. 58 da mesma lei, em razão de esta última ter sido considerada prescrita nas manifestações da Unidade Técnica às peças 191-192, tendo em vista o entendimento contemplado no Acórdão 1.441/2016-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymmler, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

9. Feita essa síntese, cabe preliminarmente examinar a prescrição, distinguindo as diversas ocorrências enfocadas nas citações, a fim de determinar o marco inicial aplicável a cada uma delas, à luz do art. 4º da Resolução/TCU 344/2022. A esse propósito, verifico que comunicações processuais mencionam as seguintes condutas:

a) não concluir o objeto pactuado no Convênio 122/2004-MI, atribuída aos Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira; e

b) deixar de tomar as providências necessárias à conclusão e operação do objeto do Convênio 122/2004-MI, atitude que envolve indistintamente as ações de deixar o sistema inacabado, executar serviços insuficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados ou não prover manutenção, nos termos da instrução que integrou as citações dos Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó, Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e Pedro da Cunha.

10. A alegada não conclusão do objeto pactuado no Convênio 122/2004-MI faz parte do escopo da prestação de contas final, cuja entrega, nos termos do art. 4º, inciso II, da Resolução 344/2022, assinala o marco inicial da contagem do prazo prescricional, o que, no caso em exame, ocorreu em **16/06/2005**.

11. O Relatório de Viagem-LA-2005 (peça 2, p. 309-315), de **26/08/2005**, assinala tanto a primeira interrupção da prescrição principal como o marco inicial da contagem da prescrição intercorrente, consoante elencado no art. 5º da aludida resolução, segundo entendimento fixado pelo TCU no Acórdão 534/2023-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymmler).

12. Nova causa interruptiva ocorreu em **06/10/2009** (peça 2, p. 319), data da notificação enviada ao Sr. Odivar Facó, então Prefeito, de que fora realizada nova inspeção nas obras em 18/09/2009, solicitando reparos.

13. Entre 26/08/2005 e 06/10/2009, houve paralisação do processo por mais de três anos. Ainda que pudesse ser considerada como causa interruptiva a inspeção propriamente dita, cujo relatório não se encontra nos autos, também teria transcorrido o prazo trienal. Assim, no tocante à não conclusão do objeto conveniado, cabe reconhecer a incidência da prescrição intercorrente relativamente aos Srs. Orlando Facó e Carlos Alberto Rios Nogueira, com o consequente arquivamento do processo em relação a esses responsáveis, nos termos dos arts. 8º e 11 da Resolução/TCU 344/2022. Outrossim, não se falar no julgamento de mérito das contas dos aludidos gestores, por não se fazerem presentes as hipóteses de relevância e materialidade mencionadas no parágrafo único do art. 12 daquela norma regulamentar.

14. No que diz respeito à omissão de providências necessárias à conclusão e operação do objeto do Convênio 122/2004-MI, cabe lembrar que as citações descrevem como condutas nucleares dessa constatação, de forma indistinta para os Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó, Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e Pedro da Cunha: a) deixar o sistema inacabado; b) executar serviços insuficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados; e c) não manter o sistema.

15. Alguns argumentos esgrimidos ao longo da instrução processual estenderiam ao Sr. Marcos de Queiroz Ferreira a responsabilidade pela execução de serviços e pela conclusão das obras, quais sejam, o fato de que sua gestão se iniciou antes do encerramento da vigência do convênio e de que o referido ex-Prefeito formulou dois pedidos de prorrogação de prazo. Nessa linha de raciocínio,

da qual discordo conforme adiante explicarei, o **dies a quo** do prazo prescricional sobre a má execução do objeto ultrapassaria a entrega da prestação de contas final.

16. Embora a gestão do Sr. Marcos de Queiroz Ferreira tenha iniciado em 1º/01/2005, sobrepondo-se à previsão formal de vigência do Convênio, fixada até 04/07/2005, a efetiva execução do ajuste não alcançou esse exercício, pois todos os desembolsos ocorreram de 25/11 a 28/12/2004 (peça 2, p. 191), restando na conta bancária, em 30/12/2004, a quantia de R\$ 5.318,91 (peça 2, p. 213), menos de 1% do valor da avença. Além disso, o Sr. Orlando Facó assinou o termo de recebimento definitivo da obra, em 30/12/2004, e entregou a prestação de contas final, em 16/06/2005, quando não se encontrava mais à frente do Poder Executivo municipal, fazendo precluir a faculdade de a municipalidade prestá-la em momento subsequente.

17. Quanto ao fato de o Sr. Marcos de Queiroz Ferreira haver formulado um pedido de prorrogação de vigência do convênio, em 29/04/2005, visando a executar obras complementares para o adequado funcionamento do projeto (peça 2, p. 139), e de ter sido atendido com a celebração de termo aditivo em 20/05/2005 (peça 2, p. 177-179), cabe consignar que, durante a prorrogação, não ocorreu qualquer movimentação de recursos nem há registro da realização de serviços.

18. O segundo pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Sr. Marcos Queiroz Ferreira, de 1º/06/2005 (peça 2, p. 281), não se referia à execução do referido ajuste, mas, sim, à adaptação da obra para receber água do canal do Trabalhador, de modo a evitar o iminente colapso no abastecimento da sede de Beberibe/CE e das vizinhas Morro Branco e Praia das Fontes, que vinham sendo abastecidas de água proveniente da Lagoa de Uberaba. Esse pleito não prosperou devido à análise jurídica datada de 04/07/2005 de que, em face da conclusão do objeto pactuado, cabia encerrar o convênio após análise da prestação de contas (peça 2, p. 305).

19. Nenhum apontamento realizado pelo Concedente questiona atos de execução por parte do mencionado responsável, haja vista que, na fiscalização da obra realizada em 26/08/2005, o único serviço defeituoso detectado no sistema de transposição se limitava a defeito na calha de coleta e drenagem para vazamentos no salão de bombas, por falha de projeto atinente à etapa da obra executada pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (peça 2, p. 309-315).

20. Estando o convênio encerrado de pleno direito, seja pelo esgotamento dos recursos financeiros, seja pelo recebimento definitivo da obra ou ainda pelo exaurimento do seu prazo de vigência e a entrega da prestação de contas pelo seu antecessor, não vejo com o vincular o Sr. Marcos de Queiroz Ferreira à fase de execução do objeto. Portanto, a conduta desse agente, assim como de seus sucessores, está potencialmente associada à manutenção das obras, não à sua finalização.

21. A cogitada falta de manutenção do sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú foi abordada, inicialmente, em correspondência enviada pelo Concedente para a Prefeitura, em 06/10/2009 (peça 2, p. 319), solicitando serviços ao Sr. Odivar Facó, a partir dos achados de inspeção efetuada em **18/09/2009**, evidenciando a data do conhecimento do fato pelo então Ministério da Integração Nacional.

22. Portanto, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução/TCU 344/2022, a data da referida inspeção constitui o marco inicial da prescrição principal da conduta de não prover manutenção ao sistema de transposição, que foi interrompida pela sequência de atos enumerada no subitem 47.1 da última instrução de mérito a cargo da Secex/TCE (peça 233, p. 14), abaixo reproduzida:

- a) Relatório de vistoria 5/2012/GMB/SENIR/MI, de 19/06/2012 (peça 2, p. 333-343);
- b) Relatório de vistoria 1/CGIP/DIP/SENIR/MI, de 17/01/2013 (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 09/03/2016 (peça 4);
- e) Instrução, de 14/11/2017 (peça 144);
- f) Instrução, de 30/07/2018 (peça 191);
- g) Parecer do Ministério Público, de 30/09/2019 (peça 193);
- h) Instrução, de 7/4/2020 (peça 195); e
- i) Instrução final, de 08/12/2022.

23. O histórico acima revela não ter ocorrido a prescrição principal, tampouco a prescrição intercorrente, cuja fluência se iniciou a partir do evento relacionado na alínea “a” acima, nos termos do mencionado Acórdão 534/2023-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler). Passo, assim, ao exame de mérito da ocorrência.

24. A hipótese de que a funcionalidade do sistema de transposição construído teria se perdido por falta de manutenção, a partir de 2005, parte da premissa de que o sistema teria funcionalidade em 2004. Ela é fundada especialmente na declaração do fiscal que vistoriou as obras em 2005 (Relatório de Viagem-LA-2005, de 26/08/2005, peça 2, p. 309-315), de que, “após percorrer a linha de adução, observou que fisicamente estavam concluídos todos os itens objeto do convênio aqui tratado, [quais sejam]: Estação Elevatória Central, Estrutura de Transição Recalque/gravidade, trecho Adutora Gravitária, Chaminé de Equilíbrio, Estrutura de Transição Adutora/Canal, trecho em canal, e de que fisicamente as obras e serviços referentes ao convênio foram executados em sua totalidade”.

25. Ocorre que não se pode deduzir a funcionalidade do sistema a partir da mera execução física, pois o mesmo relatório de viagem, assinado em 26/08/2005 (peça 2, p. 309-315), afirma expressamente que o funcionamento do sistema não chegou a ser testado pelo seu executor. Não foi indagado ou sequer cogitado o motivo para a ausência da realização do teste, apesar de se tratar de providência prevista nos subitens 1.1.1.3 e 1.1.1.4 do plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 52), atinentes à adequação da estação elevatória central e à instalação de conjuntos motobomba. Devido à falta do teste, nada se pode afirmar conclusivamente sobre a aptidão dos itens realizados para servir aos fins a que se destinavam, apesar da aparente adequabilidade a que se refere o técnico incumbido da vistoria.

26. Importante destacar que a mesma vistoria detectou falha em elemento integrante do sistema, o qual, frise-se, não fazia parte do objeto do Convênio 122/2004, registrando que, na ocasião da inspeção, havia águas aprisionadas nas calhas de acomodação de cabos elétricos, devido à ausência de calha de coleta e drenagem para vazamentos eventuais no salão de bombas, item esse que fazia parte da construção civil a cargo da Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará na primeira etapa do sistema, a qual caberia repará-lo.

27. E mais, a mesma afirmação de que as obras civis teriam sido completamente concluídas é incompatível com a observação dos técnicos do Concedente que vistoriaram a obra em 2012, e afirmaram que o canal revestido com manta asfáltica desembocava em um canal de terra sem revestimento, medindo aproximadamente 50 metros de comprimento, e que desse ponto até a Lagoa Uruaú a água devia percorrer um trecho de mais de dois quilômetros de distância em solo arenoso (peça 2, p. 361). Esse apontamento constitui indício de que as obras não foram concluídas pelo Sr. Orlando Facó, diversamente do que consta do relatório de viagem assinado em 26/08/2005.

28. No mesmo relatório de visita de 2012, a partir da informação de que o sistema não havia sido utilizado, prestada pelo Secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Beberibe, os técnicos do Concedente suscitaram a hipótese de má concepção do projeto de transposição, pois sendo o Rio Pirangi intermitente, na estiagem a disponibilidade de água para captação requereria a operação do sistema do Canal do Trabalhador, opção de questionável viabilidade econômica para a qual não foi dada resposta conclusiva, consoante se verifica do trecho adiante transcrito:

“8.3. Foi questionado, ainda, ao Sr. (...) sobre a existência de OUTORGA para captação de água no Rio Pirangi e abastecimento da lagoa do Uruaú. Em resposta, o Sr. (...) nos informou que a outorga ainda não havia sido solicitada ao órgão competente, mas que daria entrada no Pedido. Foi dito ainda que a Fundação Nacional de Saúde – Funasa está estudando possibilidade de realização de obra de captação de água na lagoa do Uruaú para abastecimento humano, o que daria nova função a obra de transposição do rio Pirangi para a lagoa do Uruaú.

8.4. Ao Sr. (...) foi perguntado como a Cogerh opera o sistema de transposição do Rio Pirangi/Lagoa do Uruaú. Em resposta, nos foi explicado que não é competência da Cogerh administrar o sistema de transposição, mas sim da Prefeitura de Beberibe. Segundo ele a Cogerh

opera a liberação de água no rio Pirangi. Isso porque, o rio não é perene e para que haja água disponível para a transposição é preciso que se opere o sistema do Canal do Trabalhador.

8.5. Foi explicado que com a construção do açude Castanhão, no Estado do Ceará, o Rio Jaguaribe foi perenizado. Desse modo, o Governo do Estado construiu um canal, chamado ‘Canal do Trabalhador’, que é abastecido pelas águas do Rio Jaguaribe. É este canal que possibilita o abastecimento no Rio Pirangi no ponto de captação para transposição de água à lagoa do Uruaú. Ocorre, no entanto, que essa água é cara e atualmente é destinada para abastecimento de comunidades.

8.6. Em virtude desta explicação levantou-se o seguinte questionamento por parte desta área técnica: 1) se o rio não é perene, como em momento de escassez de recursos hídricos na região ele poderá servir de fonte para transposição e abastecimento de uma lagoa?; e 2) como uma lagoa com a dimensão que tem a do Uruaú, 18 km de extensão, poderá ser suprida em momento de escassez com água tão cara como a do canal do trabalhador? Tais questionamentos não puderam ser respondidos.” (grifos acrescidos)

29. Pelo exposto, é manifesta a incerteza sobre a adequabilidade do sistema, cujas partes já se mostravam defeituosas mesmo antes da execução do Convênio 122/2004 e cuja capacidade de operação foi posta em dúvida em função das características hídricas da região, ambos os temas registrados nas vistorias promovidas pelo Concedente.

30. Nesse contexto, era gritante a necessidade de teste do sistema. Todavia, a despeito de quatro vistorias realizadas entre 2005 e 2012, e do registro, nas duas primeiras, da pendência da realização dos testes, nunca se indagou especificamente aos agentes locais as causas para a não realização do teste do sistema, o que não se confunde com a desnecessidade de funcionamento do sistema na época chuvosa. O Concedente somente adotou medidas com vistas à apuração de responsabilidades dez anos após a prestação de contas final.

31. Outro fundamento que resultaria na responsabilização dos Srs. Odivar Facó (2009-2012), Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha (2013-2016) e Pedro da Cunha (2017-2020) é a de não terem atendido às solicitações de reparo formuladas pelo Concedente à Prefeitura, por ocasião das visitas realizadas em 18/09/2009 e 19/07/2012, o que estaria em contrariedade com o princípio da continuidade administrativa.

32. Em 2009, foram requeridos do Poder Executivo municipal a complementação de parafusos nos filtros da estação elevatória de captação, tampas em concreto das caixas ao longo da adutora e recuperação e colocação de revestimento do canal (peça 2, p. 319). Em 2012, foi recomendada a total recuperação da manta asfáltica de impermeabilização do canal aberto, a recuperação dos tubos de PVC helicoidal “Rib Loc” furados ou quebrados, a colocação da tampa de concreto no poço de visita, a instalação do quadro elétrico das eletrobombas e a realização dos testes operacionais de todo o sistema de transposição do Rio Pirangi para a Lagoa do Uruaú (peça 2, p. 335-336).

33. Com as vênias por divergir dos pareceres emitidos nos autos, não vislumbro quebra do dever de agir por parte dos Prefeitos que estiveram à frente do Poder Executivo Municipal a partir de 2009. O fato de não terem atendido às exigências do Concedente não os torna faltosos, quando se observa a disparidade entre as necessidades a atender e os meios disponíveis. O preço dos serviços solicitados era substancial – a aquisição e instalação de manta asfáltica, por si sós, foram orçadas em R\$ 321.669,73 no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 44). Mas, os recursos restantes na conta do convênio representavam menos de um centésimo do objeto pactuado. Ao solicitar intervenções à administração local, o Concedente não forneceu os respectivos meios financeiros necessários.

34. Com efeito, o princípio da continuidade administrativa não pode ser interpretado de modo a impor ao conveniente ônus superior aos previstos no ajuste. Assim, entendo que não há elementos para considerar faltosos os Srs. Marcos de Queiroz Ferreira, Odivar Facó, Michele Cariello de Sá Queiroz Rocha e Pedro da Cunha, por não atenderem aos pedidos de manutenção formulados pelo Concedente, devendo suas contas serem julgadas regulares, com ressalva, dando-lhes quitação.

35. Não poderia deixar de mencionar que a ineficácia do convênio – que resultou na construção de uma adutora desnecessária no período chuvoso, e sem água disponível para captação na estiagem – talvez tenha raízes na ausência de análise crítica, por parte do então Ministério da Integração Nacional, do plano de trabalho apresentado em 02/06/2004 pelo Município de Beberibe/CE (peça 1, p. 4-10).

36. O empenho da despesa foi determinado em 09/06/2004 (peça 1, p. 58) e a proposta foi aprovada pelo Secretário-Substituto de Infraestrutura Hídrica em 15/06/2014 (peça 1, p. 10), mesmo antes da emissão do parecer e da nota técnica favoráveis à aprovação do plano de trabalho, de 21 e 25/06/2004 (peça 1, p. 148-154, 194-195), da análise das exigências para celebração de convênio, de 29/06/2004 (peça 1, 239), e da análise jurídica da minuta de convênio, de 30/06/2004 (peça 1, p. 240-244). Em 06/07/2004, já havia recursos depositados na conta corrente do ajuste, o que constitui celeridade inaudita em tema de repasses voluntários da União.

37. Repiso que, mesmo diante da incerteza sobre a funcionalidade do sistema, nas quatro vistorias realizadas no período de 2005 a 2012, nunca foi indagado explicitamente o motivo para não se ter feito o teste de funcionamento do sistema, o que não se confunde com a desnecessidade de adução de água nos períodos chuvosos.

38. Para finalizar, embora o parecer técnico de 19/03/2013 (peça 2, p. 385-389) tenha proposto a devolução integral dos recursos, fundado em constatações colhidas em uma série de quatro vistorias realizadas ao longo de sete anos, a presente TCE somente foi autuada em 03/02/2015. A demora de quase dez anos após a prestação de contas final para adotar medidas concretas para a apuração de responsabilidades fez com que incertezas se agregassem de forma inextrincável ao objeto do convênio, o que aqui registro para fins de reflexão sobre a dinâmica do controle das transferências voluntárias da União.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 26 de setembro de 2023.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator