

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 012.587/2013-3.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Pacujá/CE.

Recorrente: Maria Lucivane de Souza (560.414.973-04).

Representação legal Marcela Leopoldina Quezado Gurgel e Silva (OAB/CE 18.971).

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO, FATO MOTIVADOR DA MULTA AFETO À GESTÃO MUNICIPAL, FORA DA JURISDIÇÃO DESTE TCU. PROVIMENTO. AFASTAMENTO DA PENALIDADE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Maria Lucivane de Souza, ex-prefeita de Pacujá/CE, contra o Acórdão 2.426/2015-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas especiais e aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25 mil, em razão do abandono e da falta de manutenção do sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, objeto do Convênio 522/2006, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o mencionado município.

2. No âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), após análise, foi elaborada a instrução que reproduz a seguir, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 50/52):

### HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada contra Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito do Município de Pacujá/CE (gestão 2005-2008), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 522/2006 (Siafi 561916, peça 1, p.45), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde - Funasa e a prefeitura municipal.

3. O referido convênio tinha por objeto a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos (implantação de aterro sanitário) no citado município, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 140.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 4.200,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 144.200,00, conforme se verifica do Plano de Trabalho do Convênio (peça 1, p.5/11).

4. A vigência do instrumento estendeu-se de 20/6/2006 a 8/11/2009 (peça 1, p.191/193, 219, 239, 277 e 347), tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 7/1/2010 (peça 1, p.363).

5. Os recursos federais foram liberados por meio de três ordens bancárias, depositadas na agência 4381-8, conta corrente 5764-9, do Banco do Brasil (peça 9, p.2, 7 e 30):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
1809181000000	6/7/2006	56.000,00
3669462000000	20/11/2006	56.000,00
4926990000000	10/12/2008	28.000,00

6. Em 24/7/2007, o prefeito de Pacujá/CE, Francisco das Chagas Alves (gestão 2005-2008), encaminhou a documentação alusiva à prestação de contas parcial da 1ª e 2ª parcelas do convênio (peça 1, p.385/402 e peça 2, p.4/124).
7. Em seguida, o Relatório de Visita Técnica, de 20/12/2007, da Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa/CE consignou que, tendo sido repassados 80% dos recursos, já haviam sido executados 81,71% dos serviços constantes da planilha orçamentária (peça 2, p.128/132).
8. A Equipe de Convênios da Coordenação Regional da Funasa/CE, por sua vez, emitiu o Parecer Financeiro 98/2008, de 6/3/2008, aprovando a prestação de contas parcial (peça 2, p.174/176).
9. No dia 8/4/2009, a nova prefeita de Pacujá-CE, Maria Lucivane de Souza (gestão 2009-2012), solicitou prorrogação do prazo de vigência do convênio, justificada pelo atraso no cronograma de desembolso financeiro e de execução, o qual impossibilitava a administração municipal de efetuar a liquidação financeira do objeto contratado (peça 1, p.335).
10. Em 4/6/2009, a prestação de contas da terceira e última parcela repassada, no valor de R\$ 28.000,00, foi apresentada pelo ex-prefeito (gestão 2005-2008), Francisco das Chagas Alves (peça 2, p.204/256).
11. A 5/5/2011, a Diesp/CE emitiu novo Parecer Técnico, informando que, em visita técnica ao local, realizada em 16/2/2011, e acompanhada pelo ex-gestor, constatou-se o abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas. Não havia funcionários trabalhando na área do aterro. As trincheiras estavam inundadas. Coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado. E que devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do conveniente, o lixo estava sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão. Por fim, o mesmo parecer concluiu que o percentual de serviços executados e aprovados deveria ser revisto para zero por cento. (peça 2, p.268-272).
12. Ato contínuo, o Serviço de Convênios da Superintendência Estadual da Funasa/CE emitiu Parecer Financeiro nº 125/11, levantando as seguintes irregularidades (peça 2, p.306/310):
  1. Parecer Técnico DIESP de 05/05/2011 (fls. 150) informa "que o objetivo não foi atendido, correspondendo a zero por cento; o responsável deverá restituir à Conta Única do Tesouro Nacional o valor de R\$ 139.915,87, devidamente corrigido conforme cálculo do Demonstrativo de Débito anexo no valor de R\$ 265.473,51;
  2. Despesas pagas sem cobertura contratual, uma vez a vigência do contrato expirou em 21/10/2006 (fls. 47) e as referidas despesas foram pagas no período de 16/11/2006, 19/12/2006 e 08/12/2008 no valor de R\$ 88.615,87. Apresentar termos aditivos de prorrogação de vigência contratual celebrado entre a prefeitura e a empresa CONECTA — Construções e Prestações de Serviços Ltda;
  3. Ausência dos extratos da conta específica do convênio, desde 28/02/2007 a 19/08/2009 e de aplicação dos recursos no mercado financeiro no período de 28/2/2007 a 30/11/2008 e 01/01/2009 a 19/08/2009, apresentar referidos extratos mês a mês;
  4. Despesa com tarifa bancária no valor de R\$ 8,00 em 15/12/08 evidenciada no extrato bancário (fls. 135), o responsável deverá restituir à Conta Única do Tesouro Nacional o valor R\$ 11,86 devidamente corrigido conforme cálculo do Demonstrativo de Débito.
13. Em resposta de 22/8/2011, a prefeita encaminhou cópia de ação judicial e representação criminal movida contra o ex-gestor, protocolados em 17/8/2011 e 18/8/2011 (peça 2, p.330/350).
14. No dia 1º/9/2011, a Funasa/CE emitiu o Parecer nº 236/2011 de reanálise da prestação de contas, concluindo pela não aprovação de R\$ 139.915,87, e pela necessidade de instauração da tomada de contas especial em desfavor de Francisco das Chagas Alves (peça 2, p.356/358).
15. Em consequência, o relatório do tomador de contas, de 21/12/2011 (peça 3, p.32/38), concluiu pela responsabilização de Francisco das Chagas Alves pelo débito original de R\$ 139.915,57.
16. O Relatório de Auditoria CGU 243/2013 anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 3, p.68/71) e acrescentou que o débito deveria ser calculado pelo valor total do repasse federal, deduzido do montante recolhido de R\$ 436,57, devolvidos à União em 19/8/2009.

17.No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE realizou (a) diligência junto ao Banco do Brasil, com vistas à obtenção dos extratos bancários (peças 5, 6, 9, 12 e 18); (b) diligência junto à Funasa para informar os resultados da última vistoria *in loco* realizada no Município de Pacujá/CE referente ao convênio 522/2006 (peças 22/24); e (c) a citação de Francisco das Chagas Alves e de Maria Lucivane de Souza, diante das seguintes irregularidades (peças 7, 8, 10, 11, 13 e 16):

a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura de Pacujá/CE por meio do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), que tinha por objeto a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos no citado município, em virtude da não consecução dos objetivos pactuados do convênio por conta das seguintes irregularidades identificadas pelo Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa – Diesp e pela Coordenação da Funasa no Estado do Ceará:

1 - abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas. Não havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado. E devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do conveniente, o lixo está sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixo.

2 - despesas pagas sem cobertura contratual, uma vez que a vigência do contrato expirou em 21/10/2006 e as referidas despesas foram pagas no período de 16/11/2006, 19/12/2006 e 8/12/2008, no valor de R\$ 88.615,87;

3 - ausência de extratos da conta específica do convênio no período de 28/2/2007 a 19/8/2009, e da conta de aplicação financeira no período de 28/2/2007 a 30/11/2008 e 1/1/2009 a 19/8/2009;

4 - despesas com tarifas bancárias no valor de R\$ 8,00 em 15/12/2008.

b) Conduta do responsável: celebrou e geriu recursos do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), no qual foram detectadas falhas que comprometeram a utilização do objeto (Francisco das Chagas Alves).

b) Conduta do responsável: na condição prefeita sucessora, não tomou as medidas cabíveis com vistas a dar utilidade às obras construídas com recursos do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), comprometendo a utilização do objeto (Maria Lucivane de Souza).

18.Segundo a Secex-CE, algumas impropriedades apontadas pela Funasa na prestação de contas final foram saneadas (peça 25, p.4/5):

23. Com relação às impropriedades apontadas nas alíneas “b”, “c” e “d”, temos a dizer que:

24. Sobre as despesas pagas sem cobertura contratual, constam dos autos os documentos (peça 2, p. 160-170), que consistem no primeiro, segundo e terceiro aditivos ao contrato n. 0608.01/2006 (peça 2, p.40-48), firmado em 22/6/2006 entre o Município de Pacujá/CE e a Conecta Construções e Prestações de Serviços Ltda (CNPJ 05.782.604/0001-50).

25. Os referidos aditivos demonstram que o prazo de vigência do referido contrato, foi prorrogado até 12/4/2008.

26. Em 12/4/2008 já haviam sido pagos à empresa contratada os seguintes valores: R\$ 55.500,00, em 26/7/2006; R\$ 55.500,00, em 20/11/2006 e; R\$ 5.000,00, em 20/12/2006.

27. Todos os valores acima foram pagos na vigência do contrato e do convênio. Apenas o valor de R\$ 28.115,00 foi pago fora da vigência contratual, mas isso se justifica tendo em vista o atraso ocorrido na liberação da última parcela do convênio, que ocorreu em 8/12/2008, o que foge a responsabilidade do Sr. Francisco das Chagas Alves.

28. Sobre a ausência de extratos bancários relativos a movimentação financeira na conta específica do convênio, esses documentos constam dos autos (peça 12) e evidenciam que não ocorreram pagamentos através de cheques e que os quatro pagamentos realizados (4) ocorreram através de transferências/ordens bancárias em favor da Conecta Construções e Prestações de Serviços Ltda, empresa contratada para execução da obra.

29. Acerca das despesas com tarifas bancárias, no valor de R\$ 8,00, o Prefeito em sua defesa (peça 16) informou ter anexado aos autos comprovante de devolução da mencionada quantia, que atualizada totalizou R\$ 10,43.

30. Verifica-se que as impropriedades apontadas quanto a prestação de contas final foram saneadas, restando pendente a irregularidade principal no que diz respeito ao abandono da obra objeto do

convênio em tela pela Prefeita Maria Lucivane de Souza, que sucedeu ao Prefeito Francisco das Chagas Alves.

31. Pelo exposto, observa-se que entre a data da apresentação das prestações de contas da 1ª e 2ª parcelas do convênio (24/7/2007) e a data da realização da 2ª vistoria pela Funasa (16/2/2011), existe um período de praticamente 4 anos.

32. Ressalte-se que as referidas prestações de contas foram aprovadas pela Funasa, inclusive com realização de visita técnica ocorrida em 20/12/2007, atestando a execução de 81,71% dos serviços constantes da planilha orçamentária.

33. Não se explica como, em 5/5/2011, o novo Parecer Técnico (peça 2, p.268) revise o percentual de execução dos serviços para zero por cento.

34. Os documentos constantes dos autos (prestação de contas, extratos bancários e relatório de visita técnica) comprovam que foram devidamente aplicados 80% dos recursos repassados no valor de R\$ 112.000,00, referente a 1ª e 2ª parcela.

35. Com relação as irregularidades apontadas pertinentes a prestação de contas da 3ª parcela também foram saneadas, conforme análise constante dos itens 22 a 29 acima.

36. A revisão por parte da Funasa do percentual executado das obras do convênio, de 80% para 0%, ocorreu em decorrência de uma Vistoria Técnica realizada em fevereiro de 2011, que constatou abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas, portanto, se houve falta de continuidade e aproveitamento do que foi realizado a responsabilidade recai sobre a gestora que sucedeu o Sr. Francisco das Chagas Alves na Prefeitura Municipal de Pacujá/CE.

37. Pelo exposto, persistem as irregularidades constantes dos autos quanto ao não atingimento do objeto do convênio, em decorrência de abandono e deficiências na operação e manutenção das unidades construídas, resultando em prejuízo dos valores que foram repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura de Pacujá/CE, por meio do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), pelo que, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lucivane de Souza, uma vez que as mesmas não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

19. Assim, as alegações de defesa de Maria Lucivane de Souza foram rejeitadas pela unidade técnica. De outro lado, a defesa de Francisco das Chagas Alves foi acolhida, nos seguintes termos (peça 25, p.5-6, itens 42/44):

42. Em 24/7/2007, o então Prefeito de Pacujá/CE, Sr. Francisco das Chagas Alves (Gestão 2005-2008), encaminhou a documentação alusiva à prestação de contas parcial da 1ª e da 2ª parcelas do convênio, no valor total de R\$ 112.000,00, recebendo aprovação do órgão concedente, conforme Parecer Financeiro 98/2008, de 6/3/2008 (peça 2, p.174-176).

43. As alegações de defesa apresentadas pelo ex-Prefeito, Sr. Francisco das Chagas Alves são confirmadas pelas informações/documentos presentes nos autos, tais como prestações de contas, extratos bancários (peça 12), Parecer Financeiro 98/2008 (peça 2, p. 174-176), Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 128-132), Parecer Técnico (peça 2, p. 268-272).

44. Tendo em vista a análise efetivada nos autos, entendemos que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas Alves foram suficientes para elidir as irregularidades que lhe foram imputadas.

20. O Ministério Público/TCU discordou da análise precedente, em duas manifestações (peça 28, p.1/3 e peça 30):

A ocorrência em questão remonta ao parecer técnico proferido, em 5/5/2011, pelo Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa – Diesp acerca da fiscalização realizada quanto ao Convênio 522/2006, que teve por objeto, conforme a instrução, “a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos” no município de Pacujá/CE. Em visita ao aterro sanitário pago com os recursos federais, o mencionado órgão constatou “abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas”. Registrou ainda que não “havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado”. O relatório apresentado concluiu, por fim, que “devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do convenente, o lixo está sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão”.

Embora se tenha mencionado nesse documento a “não conclusão de serviços por parte do convenente”, a instrução não leva isso em conta na sua análise, pondo em primeiro plano das

irregularidades em exame a acusação sobre “abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas”. Foi exatamente dessa circunstância, a propósito, que adveio a conclusão no sentido de responsabilizar exclusivamente a ex-prefeita que sucedeu o gestor signatário do pacto, embora tivesse sido este quem efetivamente recebeu e geriu os recursos do convênio.

Partindo dos mesmos pressupostos assumidos na instrução, considero não ser possível endossar sua proposta de encaminhamento. O TCU vem reconhecendo, a exemplo do posicionamento adotado no Acórdão 4.202/2014 – 1ª Câmara, que o uso e a manutenção daquilo que se tenha adquirido ou executado com os recursos do convênio não se inserem em seu objeto.

(...)

Assim, considerando: que o caso vertente não oferece elementos que autorizem o TCU a ir além do exame da execução do objeto propriamente dito; e que tal objeto foi corretamente executado – ao menos em proporção suficiente para que a deficiência não constituísse fundamento da condenação proposta pela unidade técnica –, entendo que fica descaracterizado o dano que motivou a própria instauração da tomada de contas especial e que lhe servia de pressuposto, razão pela qual o processo deve ser arquivado.

(...)

4. Cumpre observar que, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais durante a vigência do convênio - como no caso em exame - o objeto do acordo incorpora-se licitamente ao patrimônio municipal.

5. Em face de tal constatação, há de prevalecer o entendimento, consagrado em precedentes recentes do TCU, de que a discussão sobre o uso ou mau uso que posteriormente a edilidade vier a dar a esse objeto afetam o patrimônio municipal e não o erário federal, de tal forma que a matéria não compõe o rol de competências da Corte de Contas (Acórdãos n.ºs 6.756/2013 – 1ª Câmara, 140/2014 - 1ª Câmara, 4.202/2014 - 1ª Câmara e 5148 – 2ª Câmara).

6. Não se está a defender que o abandono da obra pela prefeita sucessora esteja isento de sanções, mas, sim, que os danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua regular incorporação ao patrimônio municipal, estão sob a jurisdição das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar as eventuais penalidades.

7. Assim, no caso concreto, a competência para aplicação de sanções é do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos. Ademais, sendo o controle externo função do Poder Legislativo, convém comunicar a aludida situação de abandono também à Câmara Municipal de Pacujá-CE.

8. Diante da constatação da Unidade Técnica de que o aterro sanitário fora regularmente concluído, posição com a qual anuímos, a presente TCE deve ser arquivada em razão da ausência de pressuposto essencial de constituição do processo: comprovação da ocorrência de dano ao erário federal.

21. O Relator *a quo* registrou, em seu voto, sua divergência em relação aos pareceres apresentados pelo MP/TCU e pela unidade técnica (peça 33, p. 3/5):

14. Por essa linha de raciocínio, em que pese até concordar com a unidade técnica no sentido de que a obra prevista no termo de convênio teria sido executada, devo divergir do encaminhamento por ela apresentado, por entender que não se constata a existência de débito nestes autos de TCE, mas apenas de dano ao erário tendente a resultar na aplicação de multa legal ao responsável, pelas razões que passo a expor.

15. Ocorre que, por meio de fiscalização realizada em 2011 pela Funasa, foi constatado o abandono da obra pela equipe de fiscais da entidade, que aduziu:

“Para o atendimento do pleito realizamos visita técnica em 16/02/2011 ao local acompanhado do ex-gestor. Constatamos o abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas. Não havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado” (grifou-se).

16. Em consequência, a própria entidade repassadora dos recursos concluiu pelo não atendimento aos objetivos do convênio, revisando o percentual de execução para zero por cento.

17. Vê-se, então, que, a despeito da conclusão da obra, a população local não foi beneficiada pelo aludido convênio, uma vez que os resíduos sólidos continuaram sem destinação adequada, tendo

havido a transformação da área em simples lixão, com a consequente manutenção dos problemas ambientais e de saúde pública advindos dessa prática.

18. É importante destacar que o objetivo subjacente ao convênio, destacado no plano de trabalho proposto pelo município, consistia em promover a destinação e o adequado tratamento dos resíduos sólidos, com a esperada redução das doenças infectocontagiosas que assolam a população local.

19. Constata-se, pois, que o TCU não pode admitir essa flagrante situação de desperdício dos recursos públicos federais, sobretudo quando se observa que essa inaceitável destruição do objetivo do convênio se deu ainda durante a vigência desse ajuste, já que o prazo para a prestação de contas final do ajuste se estendeu até 08/11/2009.

(...)

27. Como visto, não houve qualquer prova da dificuldade municipal na área orçamentária, financeira ou administrativa, restando injustificado o abandono de obra tão significativa para a municipalidade.

28. Desse modo, mostra-se adequado o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com amparo nas alíneas “b” e “c”, do inciso III, do art. 16, da Lei nº 8.443, de 1992, além da aplicação da multa prevista no art. 58, III, da mesma lei, ante a prática de ato (omissivo-comissivo) de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário.

29. Anote-se que não se mostra adequada a imputação de débito à responsável, já que o equipamento público foi edificado e como ponderado pelo MPTCU: “a qualquer momento, ele poderá vir a atender a sua destinação”, cabendo, contudo, a aplicação da aludida multa legal pelo ilegítimo ato omissivo-comissivo de que resultou o dano ao erário.

(...)

33. Ocorre, todavia, que, ante as peculiares circunstâncias do presente caso concreto, o TCU não deve se quedar inerte perante essa flagrante situação de desperdício dos recursos federais, sobretudo por que, como visto anteriormente, a inaceitável destruição do objetivo do convênio se deu durante a material vigência do aludido ajuste, salientando, mais uma vez, que o objeto do referido convênio buscava ter por resultado: a “construção de um sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos”, e não a mera manutenção de um lixão que não resulta em benefício à comunidade local.

22. Assim, o Tribunal, acolhendo o voto do Relator *a quo*, julgou regulares as contas de Francisco das Chagas Alves, dando-lhe quitação plena e julgou irregulares as contas de Maria Lucivane de Souza, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, de sorte que aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e III, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 25.000,00 (Acórdão 2426/2015-TCU-2ª Câmara).

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

23. O Ministro Relator Vital do Rego admitiu o recurso de reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 2.426/2015-TCU-2ª Câmara (peça 47).

#### **EXAME TÉCNICO**

24. Constitui objeto de análise do recurso definir se:

a) há responsabilidade da ex-prefeita nos autos; e

b) há competência do Tribunal para fiscalizar a manutenção de obra integrante do patrimônio municipal.

#### **Da responsabilidade de Maria Lucivane de Souza**

##### Argumentos

25. A recorrente alega que o convênio iniciou-se em 2006 e a responsabilidade pelos recursos, repassados até 31/12/2008, é exclusiva do ex-prefeito Francisco das Chagas Alves, ordenador de despesas à época dos fatos (peça 43, p.1).

26. Entende que o motivo da reprovação de suas contas foi a suposta deficiência na manutenção da unidade construída e não a inexecução ou execução irregular do objeto do convênio (peça 43, p.2).

27. A firma que o uso e a manutenção daquilo que se tenha adquirido ou executado com os recursos do convênio não se inserem em seu objeto e “eventuais problemas decorrentes da funcionalidade do aterro (objeto do convênio) não autorizam a reprovação das contas em TCE que deve investigar tão somente a aplicação dos recursos da União e o cumprimento do que fora pactuado” (peça 43, p.2).

28. Assegura que o convênio tratou da realização de uma obra e não sobre a execução de um

programa continuado. Segundo ela, o pacto original não previu a apresentação de resultados como condição para a aprovação das contas (peça 43, p.2).

29.Sustenta que a fiscalização *in loco* de 2011 não atribuiu o funcionamento inadequado do aterro a supostas falhas em sua construção, deixando clara a perfeita execução do aterro sanitário. Alega que unidade técnica atestou a execução da obra, fato que foi reconhecido pelo Relator *a quo* (peça 43, p.2).

30.Assenta que não houve dano ao erário, desvio do objeto do convênio, ofensa à lei por prática de ato de gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica, a justificar a aplicação de multa (peça 43, p.2).

#### Análise

31.De fato, como afirma a recorrente, Francisco das Chagas Alves, na qualidade de prefeito municipal, assinou o convênio 522/2006 e o 1º termo aditivo (peça 1, p. 45 e 191/193). Observa-se também que os recursos federais, divididos em três parcelas (R\$ 56.000,00, R\$ 56.000,00 e 28.000,00), foram integralmente repassados ao município entre 2006 e 2008 (peça 9, p.2/3, 7/10 e 30/31), período de gestão do prefeito antecessor (2005-2008).

32.Assiste razão à recorrente quanto ao motivo da reprovação de suas contas. De acordo com o voto condutor do acórdão condenatório, o Relator *a quo* entendeu que houve a execução da obra prevista no convênio, todavia, reputou dano ao erário (sem débito) em razão da ausência de benefício à população, uma vez a Funasa constatou na visita técnica de 16/2/2011: “o abandono, deficiências na operação e na manutenção das unidades construídas” (peça 33, p.3/4).

33.Consta ainda do mencionado voto que “a inaceitável destruição do objetivo do convênio se deu ainda durante a vigência desse ajuste, já que o prazo para a prestação de contas final do ajuste se estendeu até 08/11/2009” (item 19, peça 33, p.3).

34.Examinando-se os autos, observa-se que a vigência do convênio foi até o dia 8/11/2009 (5º termo aditivo, peça 1, p.347) e que a vistoria técnica da Funasa, que embasou a condenação da recorrente, ocorreu em 16/2/2011 (peça 2, p.268/272).

35.Nota-se que o abandono e a deficiente manutenção do aterro sanitário, constatados pela vistoria da Funasa, foram identificados mais de um ano após o término da vigência do convênio. Ou seja, com as informações levantadas pela Funasa em 2011, não há como concluir que o aterro sanitário fora abandonado pela ex-gestora durante a vigência do convênio (2006-2009).

36.Todavia, como bem descreveu o Relator *a quo* em seu voto (peça 33, p.3/5), não restou caracterizado o benefício à população local, pois os resíduos sólidos continuaram sem destinação adequada, tendo havido a transformação da área em simples lixão, com a consequente manutenção dos problemas ambientais e de saúde pública, advindos dessa prática.

37.Consta ainda do plano de trabalho, proposto pelo município, que o objetivo subjacente ao convênio consistia em promover a destinação e o adequado tratamento dos resíduos sólidos, com a esperada redução das doenças infectocontagiosas que assolam a população local (peça 1, p.7). É de se observar que o objetivo do convênio não foi atingido e em decorrência de ato omissivo da responsável.

38.Ademais, a ex-prefeita não apresentou qualquer justificativa para o abandono de obra tão significativa para a municipalidade. Portanto, remanesce a prática de ato de gestão ilegítima, indicada no acórdão recorrido.

### **Da competência do Tribunal para fiscalizar a manutenção de obra integrante do patrimônio municipal**

#### Argumentos

39.A recorrente sustenta que o Tribunal é incompetente para fiscalizar manutenção de obra integrante do patrimônio do Município de Pacujá-CE, nos termos do art. 18 da Constituição Federal (peça 43, p.3).

40.Esclarece que o Tribunal tão somente poderia comunicar o ocorrido aos órgãos de controle, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e Câmara Municipal de Pacujá/CE (peça 43, p.3).

#### Análise

41.De acordo com a jurisprudência desta Corte, a ocorrência de danos a bens construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, em momento posterior a sua regular incorporação ao patrimônio da entidade pública conveniente, não está sujeita à jurisdição do TCU, e sim das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar eventuais penalidades (Acórdão 3744/2015,

4202/2014, 140/2014 e 6756/2013, todos da 1ª Câmara).

42. Quanto ao tema da incorporação de bens ao patrimônio municipal, transcreve-se a cláusula 17ª do termo do convênio (peça 1, p.65):

Cláusula Décima Sétima

Os bens materiais e equipamentos, construídos, produzidos ou adquiridos com os recursos transferidos para a execução do objeto ora pactuado, serão de propriedade da concedente, vedada a doação ou a manutenção em poder da conveniente após a extinção deste Convênio.

Subcláusula única - os bens materiais e equipamentos referidos no caput desta cláusula, poderão ser doados pela concedente, depois de concluído o Convênio, na conformidade com o disposto no inciso IV do art. 15 do Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, e demais normas regulamentares, exceto quando se tratar de Convênios celebrados com Instituições Privadas. (grifo nosso)

43. Por sua vez, o art. 15, inciso IV, do Decreto nº 99.658/1990, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material, dispõe:

Art. 15 A doação, presentes razões de interesse social, poderá ser efetuada pelos órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta, pelas autarquias e fundações, após a avaliação de sua oportunidade e conveniência, relativamente à escolha de outra forma de alienação, podendo ocorrer, em favor dos órgãos e entidades a seguir indicados, quando se tratar de material:

IV - adquirido com recursos de convênio celebrado com Estado, Território, Distrito Federal ou Município e que, a critério do Ministro de Estado, do dirigente da autarquia ou fundação, seja necessário à continuação de programa governamental, após a extinção do convênio, para a respectiva entidade conveniente; (grifo nosso)

44. De acordo com os dispositivos normativo-legais supramencionados, as obras, objeto do convênio 522/2006, podem ser doados ao município, a critério do Presidente da Funasa, após a conclusão do objeto avençado, que se verifica na aprovação da prestação de contas do convênio.

45. Nessa sentida, o Tribunal manifestou-se: “Concluído o objeto avençado, expirada a vigência e aprovaada a prestação de contas do convênio, os bens móveis e imóveis passam a integrar, se assim dispuser o ajuste, o patrimônio da entidade conveniente (Acórdão 6756/2013-TCU-1ª Câmara).

46. Ocorre que, no presente caso, a prestação de contas não foi aprovada pela entidade concedente, como se observa no Parecer nº 236/2011 (peça 2, p.356/358). Tal fato motivou a instauração da presente tomada de contas especial, cujos exames constam do Relatório do tomador de contas, Relatório de Auditoria CGU 243/2013 e do Acórdão 2426/2015-TCU-2ª Câmara (peça 3, p.32/38 e 68/71 e peça 31).

47. Assim, não houve a regular incorporação das obras do convênio ao patrimônio municipal e, desse modo, a jurisprudência citada pela recorrente não é capaz de lhe socorrer.

48. Portanto, esta Corte de Contas é competente para fiscalizar as obras do convênio em tela, no âmbito desta TCE.

### CONCLUSÃO

49. Maria Lucivane de Souza não apresentou justificativas para o abandono e a deficiente operação e manutenção do aterro sanitário, os quais inviabilizaram o adequado tratamento dos resíduos sólidos na localidade de Pacujá-CE. A falta do benefício social, em decorrência destes fatos, enseja a manutenção da irregularidade no julgamento das contas da responsável.

50. A jurisprudência, invocada pela recorrente, quanto à competência do Tribunal para fiscalizar a manutenção de obra integrante do patrimônio municipal, não auxilia sua defesa, porque as obras, objeto do convênio 522/2006, não foram incorporadas ao patrimônio do ente municipal, diante da reprovada prestação de contas do convênio.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração apresentado por Maria Lucivane de Souza contra o Acórdão 2426/2015-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Ceará, aos órgãos/entidades interessados,

bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

3. O Ministério Público, nos autos representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, dissentiu da proposta supra e propôs o provimento do recurso interposto, para arquivar o processo, “tendo em vista que carece dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de se dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará”, sob os seguintes argumentos (peça 72):

Com as devidas vênias, dissinto de referida proposta.

Cumprе rememorar que originalmente a tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde contra o Senhor Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito da municipalidade (gestão: 2005-2008), em razão da não execução do Convênio n.º 522/2006, cujo objeto consistia na **construção** de um sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos da aludida municipalidade, mediante repasse de recursos da ordem de R\$ 140.000,00 pelo concedente, acrescido de R\$ 4.200,00 a título de contrapartida.

Restou esclarecido no decorrer do processo que três das quatro irregularidades que motivaram a instauração desta tomada de contas especial foram saneadas, restando pendente apenas a ocorrência relativa ao abandono do aterro por parte da então prefeita Maria Lucivane de Souza, que sucedeu ao Prefeito Francisco das Chagas Alves.

A ocorrência em questão remonta ao parecer técnico proferido, em 5/5/2011, pelo Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa – Diesp acerca da fiscalização realizada na obra. O relatório emitido pelo órgão repassador concluiu que “devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do convenente, o lixo está sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão”.

Embora se tenha mencionado naquele documento a “não conclusão de serviços por parte do convenente”, a deliberação recorrida assentou em seus fundamentos, em essência, os relatos alusivos ao abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas.

Foi exatamente dessa circunstância, a propósito, que adveio a conclusão no sentido de responsabilizar exclusivamente a ex-prefeita que sucedeu o gestor signatário do pacto, embora tivesse sido este quem efetivamente recebeu e geriu os recursos do convênio.

Sobressai, portanto, a necessidade de se jogar luzes e ressaltar a distinção entre objeto e objetivo dos ajustes de vontade celebrados entre a União e os entes federados.

Sei que a distinção entre objeto e objetivos de um convênio pode parecer, à primeira vista, despropositada. Se são os objetivos visados com a execução do convênio que permitem reconhecer no seu objeto o caráter de interesse público que justifica o dispêndio, pela Administração, de recursos na sua concretização, parece correto o raciocínio que não admite a desvinculação entre a execução do objeto e o atingimento dos seus objetivos. Aferir a execução de um objeto, seria, segundo essa perspectiva, o mesmo que aferir a realização de seus objetivos.

Nem sempre, no entanto, é possível estabelecer essa correspondência. A relação entre o objeto do convênio e seus objetivos não é inequívoca. Planos de trabalho mal formulados, projetos incompletos, orçamentos defasados ou irrealistas ou mesmo a concepção equivocada do objeto podem torná-lo inteiramente inapto em face de seus objetivos. Nesses casos, o objeto do convênio, ainda que exemplarmente bem executado, não levará à realização dos objetivos alegados na sua motivação. A aferição do objeto pelos seus objetivos, em tais situações, somente pode resultar, com toda evidência, em conclusões equivocadas.

Nesse contexto, entendo que, no caso concreto sob análise, o objeto do convênio é aquilo que o termo do convênio, o plano de trabalho e respectivos documentos efetivamente digam que ele é, e não aquilo que se imagina que ele deveria ser para haver compatibilidade com o interesse público.

Colhe-se do Extrato do Convênio nº 522/2006, publicado no Diário Oficial de 30/06/2006 (peça 1, pg. 71) que o seu objeto está singelamente descrito como “Resíduos sólidos”. O documento original (peça 1, pg. 45) também não esclarece maiores detalhes sobre o objeto do convênio (e muito menos de seu objetivo). O detalhamento do produto a ser alcançado com a avença pode ser extraído do Plano de Trabalho (peça 1, pg. 9) que estipula a aplicação da integralidade dos recursos somente em obras civis, nada mencionando sobre custos relativos à operação e manutenção do sistema a ser construído.

Note-se que a realização das obras foi atestada pelo parecer emitido pela Funasa em março de 2008 (peça 2, pg. 174) que afirma que “o objeto pactuado foi atingido em 100%”. Somente após a constatação que o sistema não havia entrado em operação como se esperava é que se concluiu pela instauração da tomada de contas especial.

A expectativa de que o sistema fosse colocado em perfeitas condições operacionais, embora se constitua em legítima aspiração da repassadora dos recursos, não constitui objeto do convênio em análise. Não se presta, no entanto, por não ter sido inserida na descrição do objeto da avença e nos documentos que complementam tal descrição – como o plano de trabalho –, ao propósito de fiscalizar o atingimento das finalidade operacional da obra executada e nem autoriza concluir pelo descumprimento do objeto.

Entendo que a administração não pode, de fato, deixar de adotar cautelas com vistas a tais objetivos, sob pena de os gestores responderem por gestão temerária e desperdício de recursos públicos. Isso não quer dizer, no entanto, que a União deverá, em regra, instituir, no âmbito de cada convênio, instrumentos específicos de aferição. Quando o beneficiário é, por exemplo, ente federado ou outra instituição pública sujeita aos mesmos princípios e normas que condicionam os atos da própria União, é razoável o órgão concedente admitir a presunção de que os bens adquiridos, uma vez integrados ao patrimônio do beneficiário, terão seu adequado aproveitamento assegurado pelos mecanismos locais de controle – administrativos, judiciais e até políticos.

Se, por outro lado, houver qualquer razão para o órgão ou instituição concedente duvidar da capacidade das estruturas locais na realização dessa tarefa, o objeto do convênio não poderá, então, se restringir à aquisição ou construção de um bem. A administração, para alcançar os objetivos do convênio, deverá valer-se, nesse caso, da execução de programas, tomando-os como objeto do convênio – no lugar de meros projetos –, a fim de que o conveniente se comprometa com a comprovação do cumprimento de metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazos definidos.

Tem-se, no entanto, não só no caso deste processo, mas de forma relativamente comum, situações nas quais o objeto do convênio foi a execução de um projeto – a entrega ou construção de um bem –, mas cujo exame da prestação de contas se dá como se se cuidasse da execução de programas, gerando-se, ante a falta de parâmetros para a fiscalização, surpresa, perplexidade e indeterminação, com dificuldades frequentemente insuperáveis quando se trata de saber se o ajuste foi regularmente executado.

Com efeito, o objetivo do convênio não se confunde com o objeto. O objeto, no caso vertente, era a obtenção de um meio, não a realização de um fim. Obviamente que a enunciação do fim pretendido, ou objetivo, interessa à aprovação do plano de trabalho, em face da necessidade, pelo órgão federal, da verificação do interesse público da despesa, mas isso não a converte em objeto, a ponto de se poder tomar a mera aferição, em dado momento, da não realização desse objetivo como equivalente à não execução do objeto, determinando a reprovação da prestação de contas.

O objeto, no caso vertente, ficou restrito à entrega do bem, a saber, a obra do aterro sanitário. Em face dessa assertiva, é natural a pergunta: mas a entrega de um bem sem a garantia de que será usado adequadamente para servir à população é despesa de interesse público para a União Federal? Não estaria a União, para celebrar o convênio, obrigada a assegurar-se de que o bem terá utilidade e resultará em benefícios para a população?

Daí ao cometimento de graves injustiças a distância é curta. Incide-se, com igual frequência, tanto no erro de aprovar prestação de contas de convênio cujo objeto proporcionou os objetivos

anunciados tão somente perante a presença da fiscalização, como no erro de reprovar prestação de contas cujo objeto apenas transitoriamente não produziu resultados.

Tendo sido constatado que a obra foi executada, a discussão sobre o uso ou mau uso que posteriormente a edilidade vier a dar a esse objeto afetam o patrimônio municipal e não o erário federal. Assim sendo, considero que a matéria não compõe o rol de competências do TCU, na mesma linha já trilhada pelos Acórdãos n.ºs 6.756/2013-1.<sup>a</sup> Câmara, 140/2014-1.<sup>a</sup> Câmara, 4.202/2014-1.<sup>a</sup> Câmara e 5148/2014-2.<sup>a</sup> Câmara.

Mostra-se inadequado, portanto, punir a prefeita sucessora, ora recorrente, com o julgamento de suas contas como irregulares e com a aplicação de multa, haja vista que o motivo pelo qual foi condenada – a não utilização da obra realizada – é estranho aos limites da avença celebrada entre o município de Pacujá e a União e, por conseguinte, foge aos limites jurisdicionais do Tribunal de Contas da União.

É obvio que há irregularidade na conduta da recorrente, eis que abandonou o uso correto que deveria ter conferido às obras realizadas e ocasionou danos a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua regular incorporação ao patrimônio municipal. No entanto, considero que a apreciação desses fatos está sob a jurisdição das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar as eventuais penalidades.

É o relatório.