GRUPO I - CLASSE II - 2ª Câmara
TC-025.971/2007-9
Natureza: Tomada de contas especial
Unidade: Município de Imperatriz/MA
Responsável: Jomar Fernandes Pereira Filho (CPF 125.680.233-68)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS FALHAS OBSERVADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO CORRESPONDENTE À PARCELA NÃO EXECUTADA. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA em desfavor do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, ex-Prefeito do Município de Imperatriz/MA, em decorrência da não aprovação da prestação de contas referente ao Convênio 2000CV000029 (Siafi 393455), cujo objeto consistia em projeto de recuperação de área degradada ambientalmente, instalação de sistema de tratamento do lixo e implantação de aterro sanitário (fls. 23/31).

2. Para execução do ajuste, foram destinados R$ 1.200.000,00, sendo R$ 200.000,00 relativos à contrapartida e R$ 1.000.000,00 de responsabilidade do concedente, transferidos por meio das ordens bancárias 2000OB001184, de 30/6/2000 (fl. 20), e 2001OB002752, de 14/12/2001 (fl. 58), nos valores de R$ 250.000,00 e R$ 750.000,00, respectivamente.

3. A vigência do convênio, com início em 29/6/2000 e término inicialmente previsto para 28/2/2001, encerrou-se em 31/12/2002, após sucessivas prorrogações (fls. 62/63).

4. Com vistas a subsidiar a análise da prestação de contas, encaminhada em 20/2/2003 (fl. 69), foram realizadas duas vistorias *in loco* pelo concedente, em 3/6/2003 e 26/3/2004. Constatou-se praticamente a mesma situação nas duas visitas: obras não executadas em sua totalidade, necessitando de reparos, retificações e adequações, bem como o sistema sem entrar em funcionamento. As irregularidades, justificativas apresentadas e respectivas análises ficaram consignadas nos pareceres emitidos pelo MMA (fls. 70/72, 86/92, 103/115, 116/121, 136/139, 148/149, 152/157, 165/167, 170/174).

5. Embora a obra tenha sido construída parcialmente, o Relatório do Tomador de Contas Especial 003/2006 (fls. 176/182) imputou a responsabilidade ao ex-Prefeito pela devolução integral dos recursos recebidos, considerando a ausência de demonstração do alcance dos objetivos avençados, bem como do regular funcionamento da obra.

6. O Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (fls. 189/194), e a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões, determinando seu encaminhamento a este Tribunal para fins de julgamento (fl. 195).

7. No âmbito do TCU, após a realização de diligência dirigida ao Ministério do Meio Ambiente (fls. 205/206), foi proposta a citação do ex-prefeito, pelo valor total repassado, em decorrência das seguintes irregularidades (fls. 466/471):

a) não comprovação do funcionamento sistema de tratamento de lixo e do aterro sanitário;

b) ausência da Licença de Operação expedida pela GEMARN, atualizada;

c) não apresentação de desativação do lixão expedida pela GEMA, ou alternativamente Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público para desativação do lixão e afastamento das crianças de trabalho com o lixo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

d) ausência de comprovação de reativação da sala de administração e banheiros (incluindo a ativação do sistema elétrico e sanitário);

e) não comprovação de reativação da guarita de recebimentos, da balança de operação e pesagem;

f) não construção do pátio de compostagem asfaltado;

g) não reativação do maquinário existente (prensa e esteira), e de ativação da peneira rotativa, prensa e tremonha;

h) ausência de instalação de sistema de comunicação rádio-base;

i) não reativação e manutenção da célula de aterramento;

j) ausência de impermeabilização da célula do aterro sanitário com manta PEAD;

k) ausência de manutenção do sistema de dreno de percolados;

l) não construção de drenagem de gases na célula do aterro;

m) não construção de cerca de proteção nas lagoas de percolados e reparação da cerca da célula do aterro;

n) ausência de instalação e operação do sistema de iluminação interno;

o) não construção de sistema de drenagem pluvial;

p) celebração do contrato com a Rumos Construtora e Comércio Ltda. com valor superior ao do convênio;

q) divergência entre a soma das notas fiscais 7, 9, 12, 14, 16, 18 (R$ 1.253.457,43), e o valor demonstrado na Relação de Pagamentos, R$ 1.232.560,40;

r) falta de esclarecimento para a existência das notas fiscais nºs 23 (4/5/2002), 30 (11/4/2002), 32 (23/4/2002) e 34 (30/4/2002), somando R$ 721.880,80, não incluídas na relação de pagamentos;

s) existência das planilhas de medições (1ª medição e medição final), respectivamente, nos valores de R$ 190.642,79 (período de 28/12/2001 a 4/3/2002), R$ 259.736,01 (período 4/3/2002), R$ 101.289,04 (período 11/4/2002), totalizando R$ 551.667,84, sem terem sido evidenciados aditivos ao contrato celebrado com Rumos Construtora e Comércio;

t) não identificação dos recursos que custearam o pagamento das notas fiscais mencionadas no alínea "r", no valor de R$ 721.880,80;

u) não cumprimento das obrigações acessórias previstas na Cláusula Segunda, inciso II, alínea "u" do convênio, como o programa social com os catadores, o afastamento das crianças do trabalho com o lixo;

v) não comprovação da devolução do saldo de R$ 468,37.

8. O Sr. Jomar Fernandes Perera Filho apresentou alegações de defesa (fls. 478/490), as quais foram analisadas pela Secex/MA nos seguintes termos (fls. 528/536):

> "Argumenta que, apesar de ter solicitado em 06/11/2004 nova vistoria das obras, após a correção das pendências apontadas pela segunda vistoria realizada em março de 2004, pelo órgão repassador, não foi atendido, tendo o Ministério do Meio Ambiente instaurado a presente Tomada de Contas Especial com base na vistoria de março de 2004, não levantado em conta os ajustes promovidos pelo convenente após aquela data.
>
> Quanto aos itens específicos da citação, o responsável não fez considerações, sobretudo quanto às irregularidades detectadas na prestação de contas apresentada (itens ***q*** a ***v***)
>
> Análise:
>
> O principal argumento do responsável repousa sobre a precariedade da posição do órgão repassador, em função de não ter realizado a vistoria solicitada em nov2004, após as correções de pendências apontadas na segunda vistoria. Sob essa premissa conclui pela total nulidade deste processo. Nada obstante, o prazo para que as obras estivessem perfeitamente executadas era o de vigência pactuada, ou seja, dezembro de 2002. Ademais, o responsável, a quem incumbe o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, poderia/deveria lançar mão de outros meios de prova para seus desideratos, algo que não ocorreu.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

O órgão repassador, a fim de subsidiar a análise da prestação de contas, realizou duas vistorias *in loco*, em datas posteriores ao fim do prazo de execução do convênio, a primeira em julho de 2003 (fls. 70/2) e a segunda em março de 2004 (fls. 275/80). Em ambas oportunidades, o responsável foi diligenciado quanto às pendências verificadas, tendo obtido em resposta a assertiva de que havia corrigido e solicitando nova vistoria. Ocorre que o órgão repassador, após duas vistorias sem que houvesse pleno atendimento dos fins conveniados, não realizou a terceira visita. Frise-se que as duas vistorias foram realizadas em data posterior ao termo final pactuado e não gerou direito para o responsável de ficar corrigindo erros e omissões *ad eternum*. Em verdade, a obra deveria estar pronta e em funcionamento dentro do prazo acordado e prorrogado, algo que nunca ocorreu.

O responsável, outrossim, na alegação de atraso da licença de operação do aterro sanitário, não logrou comprovar a culpa exclusiva da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA. Ao contrário, o Diário Oficial de 16/09/2003, juntado às fls. 305 do volume 2 do Anexo 1 do processo TC-025.969/2007-0, publica um aviso da Pref. Munº de Imperatiriz/MA, informando que recebeu a Licença de Operação para operação do Aterro Sanitário. Portanto, cai por terra a alegação de atraso, já que a LO estava disponível pelo menos 14 (catorze) meses antes do informado pelo responsável.

Frise-se que o compromisso em fazer funcionar o aterro foi pactuado pelo responsável, devendo este envidar todos os esforços para a consecução dos objetivos tracejados. É lamentável que tão relevante obra nunca tenha funcionado, nem na gestão do responsável nem de seu sucessor.

Urge destacar que o responsável não teceu considerações acerca dos tópicos específicos da citação. Todos os itens da citação a seguir transcritos, não foram contraditados pelo responsável. Outrossim sobressai o fato de que as fotografias juntadas não tem indicação das datas em que foram tomadas, o que diminui seu valor probante. Todas as considerações que fazemos a seguir, tem por base o Ofício 185/2003 (fls. 315/78), de 20/10/2003, e o Ofício 443/2004 (fls. 142/7), de 08/09/2004, ambos da Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA, quando foram apresentados os esclarecimentos solicitados pelo órgão repassador, após suas últimas vistorias.

a) não comprovação do funcionamento sistema de tratamento de lixo e do aterro sanitário;

Não comprovou porque, de fato, não funcionou o aterro.

b) ausência da Licença de Operação expedida pela GEMARN, atualizada;

Ainda que tardiamente apresentou a Licença de Operação.

c) não apresentação de desativação do lixão expedida pela GEMA, ou alternativamente Termo de ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público para desativação do lixão e afastamento das crianças de trabalho com o lixo:

Quanto a esse documento, não há evidências nos autos de sua existência.

d) ausência de comprovação de reativação da sala de administração e banheiros (incluindo a ativação do sistema elétrico e sanitário);

A prefeitura condicionou a reativação ao funcionamento efetivo do aterro que, por sua vez, estava condicionada à obtenção da Licença de Operação (L.O.). O débito corresponde a R$13.200,00, segundo planilha original de fls. 396/7.

e) não comprovação de reativação da guarita de recebimentos, da balança de operação e pesagem;

A prefeitura condicionou a reativação ao funcionamento efetivo do aterro que, por sua vez, estava condicionada à obtenção da Licença de Operação (L.O.). O débito corresponde à R$33.246,00.

f) *não construção do pátio de compostagem asfaltado;*

A última vistoria realizada pelo órgão repassador constatou a inexistência do pátio de compostagem. O débito corresponde à R$200.000,00. Ressalte-se que o responsável não logrou comprovar nem por fotografia a construção do referido item.

g) *não reativação do maquinário existente (prensa e esteira), e de ativação da peneira rotativa, prensa e tremonha;*

O responsável não contraditou sequer com fotos a irregularidade em tela, e a vistoria realizada no local não detectou a presença da peneira rotativa (R$17.800,00), prensa (R$18.000,00) e tremonha (R$26.000,00), itens constantes da planilha conveniada. O débito corresponde ao total de R$61.800,00.

h) ausência de instalação de sistema de comunicação rádio-base;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

A fls. 318, a resposta da prefeitura ao órgão repassador confirma a irregularidade, embora destaque a aquisição do aparelho (algo não provado), sem contudo ter instalado, condicionando à concessão da licença de operação. O débito corresponde a R$7.900,00.

i) não reativação e manutenção da célula de aterramento;

A prefeitura condicionou a reativação ao funcionamento efetivo do aterro que, por sua vez, estava condicionada à obtenção da Licença de Operação (L.O.).

j) ausência de impermeabilização da célula do aterro sanitário com manta PEAD;

Em resposta à diligência da Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA, a Prefeitura de Imperatriz/MA (fls. 317) informa que a impermeabilização realizada foi via compactação de argila e que estavam previstas uma compactação de nível inferior e outra de nível superior, mas informa que a de nível superior não foi realizada.

Pelo serviço não realizado e que estava previsto na planilha, totalizando R$219.000,00 (item 2.3 da planilha de fls. 396) deve ser responsabilizado o defendente.

k) ausência de manutenção do sistema de dreno de percolados;

Considerando que a obra foi abandonada e nunca chegou a funcionar, de fato o sistema de drenos em tela não devem ter sofrido a devida manutenção.

l) não construção de drenagem de gases na célula do aterro;

A Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA informa da existência de chaminés para o dreno de gases, entretanto, como ressalta o Parecer Técnico 190/2004- SQA, não foi apresentado por fotografias. O débito totaliza R$10.944,00.

m) não construção de cerca de proteção nas lagoas de percolados e reparação da cerca da célula do aterro;

A Prefeitura de Imperatriz informou que não havia previsão de isolamento da área da célula de aterramento. O parecer técnico acima citado rebate dizendo que não ficou caracterizado que se refira apenas à área da célula de aterramento, destacando que a área das lagoas de estabilização não pode permitir livre acesso a pessoas e animais.

De fato a planilha dos itens conveniados (fls. 396) não é clara sobre o item. Simplesmente menciona 'cerca', sem definir metragem nem localização. Desse modo, o próprio órgão repassador não nega a construção da cerca na área da célula de aterramento. Assim, ante a imprecisão da planilha e a impossibilidade nos autos de calcular um suposto valor de débito, considero procedentes os argumentos da prefeitura.

n) ausência de instalação e operação do sistema de iluminação interno;

De fato, o Ofício 185/2003 da Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA reconhece que o sistema de iluminação interno não foi instalado. O débito corresponde a R$8.300,00

o) não construção de sistema de drenagem pluvial;

A impugnação em comento, segundo Parecer Técnico 190/2004, referia-se aos drenos de meia calha num total de 1.600m lineares. O fundamento da impugnação foi a ausência de fotografias que mostrasse a construção dos drenos.

Ocorre que o responsável, à guisa de complementar sua defesa junto a este TCU, juntou fotografias do local. Dentre essas, a fls. 516, existe uma fotografia do dreno de meia calha que nos leva a crer tratar-se do referido item. Desse modo, tomo por cumprido o item.

p) celebração do contrato com a Rumos Construtora e Comércio Ltda. com valor superior ao do convênio;

Salvo melhor juízo, não vislumbramos nenhuma irregularidade na celebração do contrato em valor superior ao do convênio, desde que a diferença seja custeada pelo convenente e os preços contratados sejam de mercado. No caso sob exame, não há questionamentos quanto aos preços praticados e nem há previsão de custeio do excedente pelo concedente.

q) divergência entre a soma das notas fiscais 7, 9, 12, 14, 16, 17 e 18 (R$ 1.253.457,43), e o valor demonstrado na Relação de Pagamentos, R$ 1.232.560,40;

Tal divergência havia sido detectada pelo órgão repassador ao examinar a prestação de contas (fls. 111), tendo identificado a diferença de R$20.897,03, entre o somatório das notas fiscais e a totalização constante da relação de pagamentos. Tal diferença se deu em face do lançamento parcial das notas fiscais nº 09 e 16 na citada relação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

NF	VALOR TOTAL	VALOR LANÇADO	DIFERENÇA
9	R$ 173.126,50	R$ 168.971,47	R$ 4.155,03
16	R$ 51.742,00	R$ 35.000,00	R$ 16.742,00
			R$ 20.897,03

Nenhuma explicação plausível foi apresentada à secretaria de Qualidade Ambiental do MMA nem foi trazida aos autos pelo responsável, de forma que a prestação de contas apresentada não espelha a verdade dos fatos havidos na execução do convênio. Essa ausência de coerência com a verdade é corroborada pelas irregularidades a seguir descritas.

Em face da grave transgressão das normas do convênio, somos pela aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

r) falta de esclarecimento para a existência das notas fiscais nºs 23 (4/5/2002), 30 (11/4/2002), 32 (23/4/2002) e 34 (30/4/2002), somando R$ 721.880,80, não incluídas na relação de pagamentos;

De forma extemporânea, após os chamamentos do Ministério repassador, a Prefeitura de Imperatriz/MA apresentou as notas fiscais em questão, que não constam da relação de pagamentos. Sobre tal fato não houve qualquer esclarecimento, e corrobora que a prestação de contas apresentada não espelha a verdade dos fatos havidos na execução do convênio.

Em face da grave transgressão das normas do convênio, somos pela aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

s) existência das planilhas de medições (1ª medição e medição final), respectivamente, nos valores de R$ 190.642,79 (período de 28/12/2001 a 4/3/2002), R$ 259.736,01 (período 4/3/2002), R$ 101.289,04 (período 11/4/2002), totalizando R$ 551.667,84, sem terem sido evidenciados aditivos ao contrato celebrado com Rumos Construtora e Comércio;

Tal fato foi negado pelo convenente, que diz não ter sido realizada nenhuma medição. Ocorre que a Secretaria de Qualidade Ambiental afirma que obteve dos funcionários da Prefeitura de Imperatriz/MA, as medições quando da vistoria *in loco*.

Decerto não há como negar a existência de tais documentos e não foram fornecidas explicações plausíveis para tal. Mais uma constatação de que a prestação de contas apresentada não espelha a verdade.

Em face da grave transgressão das normas do convênio, somos pela aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

t) não identificação dos recursos que custearam o pagamento das notas fiscais mencionadas no alínea 'r', no valor de R$ 721.880,80;

Tal irregularidade é conexa com a irregularidade descrita na letra 'r', de forma que as notas fiscais não foram devidamente esclarecidas tampouco foram identificados os recursos que custearam seus pagementos.

Em face da grave transgressão das normas do convênio, somos pela aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

u) não cumprimento das obrigações acessórias previstas na Cláusula Segunda, inciso II, alínea 'u' do convênio, como o programa social com os catadores, o afastamento das crianças do trabalho com o lixo;

O responsável alega que inicialmente foram retiradas famílias do lixão ali existente e feitos os cadastros nos programas sociais. Entretanto, a última inspeção realizada constatou que não foram realizados o plano de gerenciamento integrado de resíduos sólidos, além do programa social com catadores e afastamento das crianças do trabalho com o lixo.

Em face da grave transgressão das normas do convênio, somos pela aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

v) não comprovação da devolução do saldo de R$ 468,37.

Com efeito, não há nos autos comprovação de recolhimento do referido saldo financeiro.

Análise final

Merece destaque o fato de que a obra nunca chegou a operar, não tendo cumprido o papel a que se destinava. Ficou ali como um monumento ao desperdício. Os impactos na realidade social e no meio ambiente local não chegaram a ser gerados.

Obviamente que se pactuou um convênio para a construção de algo útil aos munícipes e não um amontoado de materiais como pareceu ter ficado o aterro sanitários. Assim, a responsabilidade do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

ex-Prefeito de executar fisicamente o convênio, não foi cumprida.

A alegação de culpa exclusiva da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), no atraso da emissão da licença de operação, ficou prejudicada pela falta de comprovação, além de ter sido contraditada pelo doc. de fls. 305 do volume 2 do Anexo 1 do TC-025.969/2007-0. Despiciendo é dizer que ao responsável cabe o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos e inexoravelmente de provar o que alega.

No que se refere à prestação de contas, de fato, as irregularidades e contradições havidas na documentação enviada não foram afastadas pelo responsável e não permitem a convicção da boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Tais irregularidades ensejam, em nosso entender, por si só, a multa do art. 58, II, da Lei 8.443/92.

No que tange ao montante do débito, ante a execução parcial da obras, somos pela imputação dos seguintes valores correspondentes às obras e serviços não realizados além do saldo não devolvido dos recursos:

ITEM	VALOR	CORRESPONDE À
1	R$ 13.200,00	não comprovação da reativação da sala de administração e banheiros
2	R$ 33.246,00	não comprovação da reativação da guarita de recebimentos, da balança de operação e pesagem
3	R$ 200.000,00	não construção do pátio de compostagem asfaltado
4	R$ 61.800,00	não reativação do maquinário existente (prensa e esteira), e de ativação da peneira rotativa, prensa e tremonha
5	R$ 7.900,00	ausência de instalação de sistema de comunicação rádio-base
6	R$ 219.000,00	ausência de impermeabilização da célula do aterro sanitário com manta PEAD
7	R$ 10.944,00	não construção de drenagem de gases na célula do aterro
8	R$ 8.300,00	ausência de instalação e operação do sistema de iluminação interno
9	R$ 468,37	Saldo financeiro não devolvido
Total	**R$ 554.858,37**	."

9. Diante da análise realizada, a Secex/MA, com o de acordo do Ministério Público (fl. 536, verso), concluiu propondo que:

"a) as presentes contas sejam julgadas **irregulares** e em débito o responsável abaixo relacionado, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'c' e 19, *caput*, da **Lei** 8.443/92, condenando-o ao pagamento da importância de R$ 554.858,37 em valores históricos, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 18/12/2001 até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do TESOURO NACIONAL, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 165, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Responsável: JOMAR FERNANDES PEREIRA FILHO

b) aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, em face das graves infrações das normas relativas aos convênios havidas na prestação de contas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação; e

d) encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada ao Ministério Público Federal para as providências cabíveis."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45245763.