

GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 031.683/2010-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (em tomada de contas especial)

Entidade: Município de Ouro Preto do Oeste, Rondônia

Responsáveis: Carlos Magno Ramos (365.470.506-53) e Irandir Oliveira Souza (219.760.232-20)

Interessados: Ministério do Meio Ambiente e Município de Ouro Preto do Oeste, Rondônia

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS PACTUADOS. CITAÇÃO. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS POR OUTRO RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DE DOIS QUESITOS DOS FUNDAMENTOS DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. MANTENÇA DOS VALORES DO DÉBITO E DAS MULTAS. ALTERAÇÃO DA DATA-BASE DO DÉBITO DE UM DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Carlos Magno Ramos, ex-prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste, Rondônia, em face do Acórdão 2.912/2012, 1ª Câmara, grafado nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente, em decorrência da não aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos por meio do Convênio nº 2000CV000147/MMA-2000, firmado por intermédio da então Secretária de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/SQA-MMA com a Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste/RO, no valor de R\$ 268.286,00, tendo por finalidade a implantação de aterro sanitário naquele município.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, em face das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU, considerar revel o Sr. Irandir Oliveira de Souza;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso III, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar as presentes contas julgadas irregulares e condenar em débito os responsáveis abaixo relacionados ao pagamento das quantias indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, a contar das datas especificadas até o seu efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável:

Carlos Magno Ramos (CPF nº 365.470.506-53).

Débito: R\$ 245.974,71.

Data da Ocorrência: 02/01/2001.

Responsável:

IranDir Oliveira Souza (CPF nº 219.760.232-20)

Débito: R\$ 22.311,19.

Data de Ocorrência: 02/01/2001.

9.3. com fundamento no artigo 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno/TCU, aplicar multa aos responsáveis, sendo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para o Sr. Carlos Magno Ramos e de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para o Sr. IranDir Oliveira Souza, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão, até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno/TCU;

9.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos;

9.6. alertar os responsáveis de que o não recolhimento de qualquer das parcelas importa no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

9.7. remeter cópia do presente acórdão, acompanhado de cópia do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia/RO, com vistas à adoção das ações cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal.

O auditor designado para a instrução do processo opina pelo conhecimento e parcial provimento do recurso, para afastar o débito e a multa cominados ao responsável, sem prejuízo de manter a irregularidade das suas contas (peça 83). A proposta não mereceu a acolhida do diretor e secretário da Serur.

Manifestou-se o diretor técnico nos seguintes termos (peça 84):

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, tendo por responsáveis os Srs. Carlos Magno Ramos, ex-prefeito (1997-2000 e 2001-2004) e IranDir Oliveira Souza, ex-prefeito (1/1/2005-3/8/2006), em decorrência da não aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos por meio do Convênio 2000CV000147/MMA, celebrado em 27/12/2000 com a Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste/RO, no valor de R\$ 268.286,00, tendo por finalidade a implantação de aterro sanitário na referida localidade.

2. Sobredito convênio, repise-se, celebrado em 27/12/2000, tinha por termo a data de 28/2/2001, consoante estabelecido na Cláusula Sexta da avença, que trata da vigência (pág. 54,

peça 8). Não obstante isso, o termo convenial foi aditivado em 11 (onze) oportunidades, todas relacionadas à prorrogação de prazo, tendo o Sr. Carlos Magno Ramos, ora recorrente, obtido 10 (dez) prorrogações e o Sr. Irandir Oliveira Souza a derradeira, que fixou o prazo em 31/5/2005.

3. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente as irregularidades que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial foram as descritas no Parecer Técnico 149/2006/SQA/PGT/SAL, consubstanciadas nas seguintes constatações (peça 7):

a) falta de licença ambiental de operação do aterro;

b) ausência de documentação comprobatória demonstrando a erradicação do lixo e a recuperação da área degradada (PRAD);

c) falta de comprovação da retirada das crianças da área de destinação final dos resíduos;

d) ausência de relatórios das ações que contemplariam a organização e inserção dos catadores no processo de gestão dos resíduos.

4. Regularmente citados, em razão do não alcance dos objetivos do convênio, vieram aos autos somente as alegações de defesa apresentados pelo Sr. Carlos Magno Ramos, operando-se, portanto, a revelia em relação ao Sr. Irandir Oliveira Souza, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

5. Nessa linha, foi proferido o Acórdão 2912/2012-TCU-1ª Câmara, que rejeitou as alegações do ora recorrente, imputando-lhe o débito relativo à parcela por ele gerida, no valor de R\$ 245.974,71, remanescendo o valor de R\$ 22.311,29, atribuída ao Sr. Irandir Oliveira Souza, além de impingir-lhes multa, com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992, nos valores de R\$ 20.000,00 e R\$ 4.000,00, respectivamente.

6. Nessa etapa processual analisa-se recurso interposto pelo Sr. Carlos Magno Ramos, oportunidade em que aduz, em síntese, que a responsabilidade pela finalização das obras, com a consequente operacionalização do aterro sanitário, era do prefeito sucessor, Sr. Irandir Oliveira Souza, cabendo-lhe, ainda, a implementação das demais ações previstas no convênio, que somente poderiam ser adotadas após a conclusão do empreendimento.

7. Assim, nos termos da instrução precedente, propugnou-se pelo acatamento das razões recursais relativamente ao débito, porquanto se entendeu que restou comprovada a realização do aterro sanitário, recaíndo a responsabilidade pela sua não operação ao prefeito sucessor, Sr. Irandir Oliveira Souza.

8. Com as vênias por dissentir da sobredita análise, entende-se que não foram carreados aos autos qualquer elemento que infirme a convicção de que o Sr. Carlos Magno Ramos, prefeito do município de Ouro Preto do Oeste/RO no período de 1997 a 2004, responsável por 10 (dez) prorrogações de prazo, concorreu, de forma determinante, para o não alcance dos objetivos traçados no convênio em discussão.

9. Registra-se que o Convênio 2000CV000147/MMA, que tinha por objeto a construção do aterro sanitário, previa, consoante entabulado na Cláusula Sexta, Item II, alínea “u”, ações outras que deveriam ser executadas durante a execução da avença, nestes termos (pág. 52, peça 8):

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

(...);

Compete ao **CONVENENTE**:

(...);

u) durante a vigência deste convênio o CONVENENTE obriga-se ainda a:

- elaborar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, de acordo com o Termo de Referência fornecido pelo MMA, no prazo da vigência do Convênio;
- desenvolver um programa social que deverá estar incluído no Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, para retirada das crianças do lixão e promover a organização dos catadores em cooperativas ou associações para a prática da comercialização dos materiais recicláveis, quando for o caso;
- erradicar o lixão do município, após a construção do aterro sanitário;

10. Nota-se, assim, que, a exceção do último item elencado, os demais deveriam ser realizados durante a execução da avença, o que vai de encontro às alegações do recorrente, demonstrando, prima facie, que os objetivos do convênio não foram alcançados em sua totalidade, conforme exposto no Parecer Técnico 149/2006/SQA/PGT/SAL, de 15/9/2006, que ratificou as conclusões do Parecer Técnico 120, de 31/8/2004 (pág. 66, peça 9).

11. Na busca de delimitar a responsabilidade do Sr. Carlos Magno Ramos, oportuno transcrever algumas das conclusões exaradas no referido Parecer Técnico 120, tendo em vista sua concomitância com a gestão do ora recorrente (pág. 69, peça 9):

(...)

Cabe ressaltar que, não existe no projeto de arquitetura e nem foi constatado no local da obra a presença das lagoas para tratamento do chorume, apesar de serem de fundamental importância e de estarem especificadas em projeto básico. (...) no local não foi detectada a existência da célula de Resíduos de Saúde, e a área prevista para a sua locação e também para a futura ampliação do aterro permanece intocada e com a vegetação nativa ainda consolidada.

No local do aterro, também não foi constatado:

- Instalações elétricas e hidráulicas;

Sistema de iluminação;

- Drenagem de águas pluviais;

- Mudanças plantadas relativo à proteção paisagística;

• Construção de Cerca de arame farpado com 5 fios e portão em tubo galvanizado e tela (apenas os mourões de concreto encontram-se instalados);

- Balança rodoviária 30 ton;

Em suma, a obra encontra-se abandonada e sem nenhuma infra-estrutura básica implantada. (...) Em relação às obrigações acessórias previstas na Cláusula Segunda, Inciso II, alínea "u" do convênio em tela, cabe ressaltar que o Município está devidamente inscrito no Fórum de Lixo e Cidadania e o empreendimento conta com a Licença de Instalação em dia, entretanto o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos ainda não foi elaborado pelo município. (g,n).

12. Diante desse quadro, em que se observa que em 31/8/2004, faltando 4 (quatro) meses para o fim do mandato do recorrente, os técnicos responsáveis pela vistoria in loco atestaram que "a obra encontrava-se abandonada e sem nenhuma infraestrutura básica implantada" e que o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos ainda não havia sido elaborado, sendo que os recursos federais haviam sido repassados ainda no exercício de 2000 (pág. 63, peça 8), não há como mitigar a responsabilidade do ora recorrente, sob o argumento de execução do objeto.

13. Corroborando o entendimento de que o ora recorrente deu causa às irregularidades em questão, menciona-se, por oportuno, o Parecer Técnico 79/2005-SQA/PGT/GAU, datado de 5/9/2005 (pág. 20-24, peça 20), referente à prestação de contas final do convênio, que fora apresentada pelo Sr. Irandir Oliveira Souza, prefeito sucessor. Da análise do referido documento, destaca-se as seguintes inconsistências:

2.12 Licença Ambiental; Identificação do Objeto; Filiação ao Programa Lixo & Cidadania:

O Proponente não apresentou nenhuma documentação que atenda ao item em análise.

(...);

2.18 Organização de catadores:

De acordo com o Convênio firmado (Cláusula segunda, inciso II, alínea "u"), o Conveniente deveria "desenvolver um programa social que deverá estar incluído no PGIRS" cujo escopo contemplaria a retirada de crianças do lixão e a promoção da organização dos catadores. Durante o Processo, o Conveniente apresentou "Plano Social" (Fls. 640 à 650) que contempla diversas ações que objetivariam a integração dos catadores ao processo de gestão dos resíduos sólidos urbanos. Consta deste Plano algumas atividades que seriam implementadas pelo Conveniente, tais como:

- Cadastramento dos catadores de lixo;
- Apoio à cooperativa de catadores (instalação de espaço físico)
- Cursos de capacitação.

Entretanto, o proponente não encaminhou junto a sua PCF qualquer documentação acerca do desenvolvimento destas atividades.

2.19 Comprovação de erradicação do lixão e retirada das crianças da área de destinação de resíduos:

O conveniente apresentou durante o Processo o PRAD (Plano de Recuperação de Área Degradada) do lixão existente no município (Fls. 600 à 607), entretanto, não encaminhou nesta fase de PCF, ou durante a vigência do Convênio, qualquer documentação sobre a evolução das atividades afins ao PRAD e, tampouco, a retirada de crianças do lixão.

14. Nessa toada, observa-se que diversas atividades que deveriam ser desenvolvidas durante a execução do convênio não foram adotadas, não podendo o prefeito antecessor buscar atribuir a totalidade da culpa pelas irregularidades ao seu sucessor frente à municipalidade, pois que sua atuação mostrou-se decisiva para a não emissão da licença de operação, vez que dependiam de ações que se encontravam na alçada do Sr. Carlos Magno Ramos, mormente o Plano de Recuperação da Área Degradada – PRAD.

15. Ainda, na busca da verdade material, este Tribunal, por meio do Ofício 159/2013-TCU-SECEX-RO, de 12/3/2013 (peça 78), diligenciou ao município de Ouro Preto do Oeste com o fim de buscar informações acerca da operacionalidade do referido aterro sanitário. Por intermédio, do expediente acostado à peça 80, foi informado pelo atual prefeito, Sr. Juan Alex Testoni, que o aterro "jamais esteve em funcionamento" e que o município está adotando medidas para a implantação de um novo aterro sanitário.

16. Nessa acepção, nota-se que está a se discutir acerca de obra imprestável para os seus fins, pois que não alcançou seu objetivo de servir à população do município, em razão do descaso com o dinheiro público. Não foi outro o entendimento do relator a quo, Ministro Valmir Campelo, que ao conduzir o voto que deu origem ao vergastado Acórdão, deixou assente nestes termos:

4. Embora não se encontre nos autos, como alegado pelo Sr. Carlos Magno Ramos, notícias de superfaturamento, sobrepreço ou irregularidades que pudessem resultar no débito que lhe foi imputado, as questões que deram causa à falta de operacionalidade do mencionado aterro sanitário, identificadas no relatório que antecede este voto, continuam sem solução e são tão graves quanto. **Isto é, jogou-se dinheiro no lixo, literalmente.** (g.n).

17. Afigura-se necessário, no entanto, nos termos propostos pelo auditor instruinte (item 29), alterar, de ofício, o marco inicial do débito atribuído ao Sr. Irandir Oliveira Souza, tendo em vista que sua posse no cargo somente se deu em 1/1/2005, não podendo, por conseguinte, responder pelo débito a partir de 2/1/2001, como consignado no Acórdão em discussão.

18. Com o fim de evitar situações semelhantes, em que parte dos recursos deixa de ser atualizado desde a data do repasse, dever-se-ia atribuir o débito integral ao recebedor dos recursos, no caso, ao Sr. Carlos Magno Ramos, atribuindo-lhe como crédito, ao fim de seu mandato, o saldo remanescente na conta do convênio, que passou para a responsabilidade do sucessor. Entretanto, não há que se pensar em tal hipótese para o caso em análise em razão da prevalência do princípio da non reformatio in pejus.

19. Sendo esse o contexto, ante a ausência de elementos a mitigar a responsabilidade do Sr. Carlos Magno Ramos, eleva-se à consideração superior à seguinte proposta.

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Magno Ramos, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) alterar, de ofício, a redação do Acórdão 2912/2012-1ª Câmara, a fim de que seja modificada a data a partir da qual se atualizará o débito atribuído ao Sr. Irandir Oliveira Souza, passando o item 9.2 a figurar nos seguintes termos:

9.2. com fundamento nos art. nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso III, e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar as presentes contas julgadas irregulares e condenar em débito os responsáveis abaixo relacionados ao pagamento das quantias indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, a contar das datas especificadas até o seu efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável:

Carlos Magno Ramos (CPF nº 365.470.506-53).

Débito: R\$ 245.974,71.

Data da Ocorrência: 02/01/2001.

Responsável:

Irandir Oliveira Souza (CPF nº 219.760.232-20)

Débito: R\$ 22.311,19.

Data de Ocorrência: **01/01/2005**.

b) dar ciência à parte e aos órgãos/entidades interessadas do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia da referida deliberação, acompanhada dos respectivos relatório e voto.

20. Encaminhem-se os autos ao Secretário de Recursos, para posterior submissão ao Ministério Público junto ao TCU.

O titular da unidade técnica acolheu as conclusões ofertadas pelo diretor técnico (peça 85).

O Ministério Público, de seu turno, manifesta parcial anuência à proposta elaborada pelo auditor, tendo-a como opinião da unidade técnica (peça 86). A proposição da unidade técnica é, na verdade, aquela assentada no parecer do seu titular (art. 141, § 5º, inciso I, do Regimento Interno). Assim, cuidou o *Parquet* de examinar a proposta do auditor, não a da unidade técnica.

Por questão de clareza, reproduzo o parecer do Ministério Público (pela 86):

Em exame recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Magno Ramos, ex-prefeito de Ouro Preto do Oeste/RO, em face do Acórdão 2.912/2012-TCU-1ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e condenou o responsável em débito e multa, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio nº 2000CV000147/MMA-2000, firmado por intermédio da então

Secretaria de *Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/SQA-MMA*, tendo por finalidade a implantação de aterro sanitário naquele município.

As irregularidades que levaram a não aprovação da prestação de contas do convênio foram as seguintes:

a) falta de licença ambiental de operação do aterro;

b) ausência de documentação comprobatória demonstrando a erradicação do lixão e a recuperação da área degradada (PRAD);

c) falta de comprovação da retirada das crianças da área de destinação final dos resíduos;

d) ausência de relatórios das ações que contemplariam a organização e inserção dos catadores no processo de gestão dos resíduos.

A unidade técnica propõe, em resumo, que o recurso seja parcialmente provido, para afastar o débito e a multa aplicada, considerando que a responsabilidade por ultimar as providências para tornar operacional o aterro sanitário era do prefeito sucessor. No entanto, propõe manter o julgamento irregular de suas contas, com fundamento na alínea “b” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, pela prática de ato de gestão ilegítimo, com infração à previsão contratual de natureza operacional, por supostamente ter deixado de cumprir com obrigações estabelecidas pela alínea “u” do item II da Cláusula Segunda do ajuste, quais sejam:

- desenvolver um programa social, que deverá estar incluído no Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, para a retirada das crianças do lixão e promover a organização dos catadores em cooperativas ou associações para a prática da comercialização dos materiais recicláveis, **quando for o caso;** (grifo nosso)

- erradicar o lixão do município, após a construção do aterro sanitário;

Assiste razão à unidade técnica quanto ao afastamento do débito e da multa aplicados em razão de o aterro sanitário não ter entrado em operação. A obra somente foi concluída no mandato do prefeito sucessor, a quem cabia obter a licença ambiental de operação, que somente pode ser emitida pelo órgão responsável após o fim da obra.

Contudo, discordamos quanto à manutenção do julgamento irregular de suas contas. No que diz respeito à obrigação de erradicar o lixão, é evidente que tal medida só poderia ser concluída após o início da operação do aterro sanitário.

Quanto à obrigação de retirada das crianças do lixão e à organização dos catadores em cooperativas ou associações, observamos que a prefeitura alegou em ofício encaminhado à Secretaria de Qualidade Ambiental (peça 12, p. 80/81), antes mesmo da abertura desta TCE, que não havia crianças ou catadores trabalhando na área do lixão, juntando declarações da Federação dos Portadores de Deficiência de Rondônia e da Associação de Promoção e Defesa da Mulher de Ouro Preto do Oeste nesse sentido.

Embora tais declarações não se constituam em prova absoluta do alegado, também não consta dos autos prova ou indício do contrário. Na justificativa apresentada pela prefeitura ao solicitar os recursos para o convênio, constante do plano de trabalho (peça 8, p. 13), e nos demais documentos que embasaram a aprovação do ajuste pela secretaria, não há qualquer menção a existência, no município, de crianças ou catadores trabalhando no lixão.

Se não havia catadores de lixo ou crianças trabalhando no lixão, a obrigação estabelecida no convênio era, desde o início, ineficaz. A presença da expressão “quando for o caso”, aliás, é um indicativo de que a cláusula era adotada como padrão para todos os convênios de finalidade semelhante.



Assim, divergindo parcialmente da Serur, opinamos no sentido de que seja dado provimento ao recurso apresentado pelo Sr. Carlos Magno, para afastar o débito e a multa aplicados por meio do acórdão recorrido e alterar o julgamento de suas contas para regulares, dando-se-lhe quitação plena.