

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em desfavor dos Srs. Antônio Geraldo Cardoso e Roosevelt Monteiro Porto, ex-prefeitos de João Pinheiro – MG, em razão de não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 31/2000, firmado entre este Município e aquele Ministério, que teve por objeto “dar apoio financeiro à implantação da usina de compostagem e reciclagem”, com vigência de 28/6/2000 a 31/8/2001.

O valor total da avença foi de R\$ 269.950,00, dos quais R\$ 224.958,00 foram repassados pelo concedente e creditados em conta específica na data de 5/7/2000. No âmbito no TCU, os gestores foram citados em solidariedade. Apenas o Sr. Antônio Geraldo Cardoso compareceu aos autos. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o Sr. Roosevelt Monteiro Porto, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

A documentação que consta dos autos evidencia o emprego dos valores no objeto pactuado e atesta o reconhecimento do Ministério de que o objeto foi executado, mas que a usina não entrou em operação pela **ausência de licença ambiental para tal**, razão pela qual reprovou a prestação de contas final do convênio. Aquela licença não foi concedida pela Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM-MG) em razão da **inexistência de aterro sanitário**.

A análise da unidade técnica demonstra que todas as despesas com recursos federais foram realizadas na gestão do Sr. Roosevelt Monteiro Porto, prefeito responsável pela assinatura do convênio, que não solicitou a licença prévia para o empreendimento, para concluir pela exclusão da responsabilidade do Sr. Antônio Geraldo Cardoso, em cuja gestão foi solicitada a licença prévia para o empreendimento, além da realização de despesas relativas à contrapartida do Município. A unidade conclui pela responsabilização apenas daquele gestor.

Em que pese o registro na Nota Técnica 05/2013 da Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios do MMA de que a “Nota Informativa nº 59 GPO/GAB/SI.MU/MMA de 08.10.2012 assinalou que o relatório fotográfico de 2001 demonstrou as boas condições da obra e que o termo de aceitação do empreendimento foi assinado no dia 28.06.2001”, não há qualquer demonstração de aproveitamento do objeto construído, restando incontroverso que, até o momento em que foram instruídos os autos, a usina não havia proporcionado nenhuma utilidade à população do município.

Em seu parecer (peça 30), o MPTCU defende que se deve afastar o dano ao Erário, sob o argumento de que a negativa de concessão de licença ambiental decorreu de fato estranho ao convênio, qual seja, a ausência de aterro sanitário.

Ao compulsar os termos daquele ajuste, é possível verificar que, apesar de não haver menção à construção de aterro sanitário no **plano de trabalho**, tal construção está registrada como uma das **obrigações do convenente** (peça 2 p. 54):

“II - Compete ao CONVENENTE:

(...)

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

- elaborar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbano, 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 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;

- *erradicar o lixão do município, após a construção do aterro sanitário”.*

Assim, construir o aterro sanitário não era apenas condicionante para a obtenção da licença de operação da usina de compostagem e reciclagem por parte do órgão ambiental competente, mas também obrigação que o conveniente deveria ter cumprido **durante a vigência** do convênio. Evidencia-se, portanto, que o gestor que firmou o ajuste tinha ciência da necessidade da construção do aterro.

Entretanto, é necessário chamar a atenção para a precariedade do instrumento de descentralização firmado entre o MMA e o Município de João Pinheiro, que deve ser avaliado no âmbito da implementação de uma política pública de destinação adequada de resíduos sólidos e à luz dos objetivos desta. Para que os resultados de tal política sejam atingidos, o empreendimento “usina de compostagem” não pode existir isoladamente, mas apenas operando em conjunto com o aterro sanitário. Tanto é assim que a FEAM-MG só concede a licença de operação para a usina de compostagem caso haja aterro sanitário construído.

Em seu art. 1º, § 1º, XI, a Instrução Normativa STN nº 01/97, alterada pela IN nº 02/2002, define objeto do convênio como **“o produto final do convênio, observados o programa de trabalho e as suas finalidades”**. Prevê, ainda, em seu § 2º, que “a descentralização da execução mediante convênio ou Portaria somente se efetivará para entes que disponham de condições para consecução do seu objeto (...)”.

Neste caso, o objeto definido pelo convênio não se constitui em produto final suficiente para a consecução dos objetivos delimitados pela política pública no qual se insere. Em uma analogia reducionista, seria como firmar convênio para a construção dos pilares de uma ponte em uma rodovia, exigindo, ao final do prazo estipulado, que a ponte esteja pronta. Se do ponto de vista operacional o Município demonstrou ter capacidade para implementar o Plano de Trabalho, do ponto de vista financeiro, não teve condições de cumprir com as obrigações assumidas, que foram desproporcionais aos recursos recebidos.

De fato, a construção do aterro sanitário teve seu custo estimado em R\$ 800 mil, segundo informado em ofício 213/2006 (peça 6, p. 6), enquanto o MMA desembolsou praticamente R\$ 225 mil para a construção da usina de compostagem. Em que pese reconhecer que os valores não se referem às mesmas datas, fica evidente que a partilha de gastos referente ao empreendimento total (usina + aterro) onerou o Município.

Consultando o sítio da *internet* daquele Município, é possível verificar que, para o ano de 2018, frente a receitas totais estimadas em cerca de R\$ 122 milhões, a despesa orçamentária prevista para a função de governo “Gestão Ambiental” é de R\$ 127 mil.

Antes de fazer qualquer digressão sobre a capacidade do Município em construir um aterro sanitário com recursos próprios, é preciso reconhecer que o longo tempo transcorrido desde a assinatura do convênio, ou desde a estimativa de custos para tal construção até os dias de hoje dificulta a comparação entre o cenário fiscal atual e o existente a tais instantes de tempo. Não obstante esta limitação, considerando o cenário atual, pode-se concluir que construir o aterro sanitário contando apenas com recursos da Municipalidade exigiria um aumento significativo dos gastos com “Gestão Ambiental” e resultaria forçosamente em realocar orçamento de outras funções de governo.

Se por um lado não há como afastar a responsabilidade do prefeito que firmou o convênio e assumiu voluntariamente a obrigação de construir o aterro sanitário, por outro lado é inequívoca a falha na implementação da política pública por parte do Ministério do Meio Ambiente, que deveria ser o primeiro de todos os agentes públicos a evitar o estabelecimento de parceria para a construção de

empreendimento que isoladamente não seria capaz de promover os resultados esperados por tal política.

Tendo em vista tais elementos, para a justa definição dos agentes que devem ser responsabilizados solidariamente pelo débito resultante da ausência de benefícios do empreendimento à sociedade, os gestores do MMA responsáveis pela assinatura do convênio deveriam ter sido chamados em audiência. Transcorridos mais de dezesseis anos da conclusão do convênio, não tendo havido qualquer iniciativa neste sentido, não é possível estabelecer de forma minimamente razoável quem são os responsáveis. Assim, excepcionalmente, frente à impossibilidade de definir todos os agentes responsáveis pelo débito, proponho que esta questão seja afastada.

Sendo assim, acolho os argumentos apresentados pela unidade técnica para excluir a responsabilidade do Sr. Antônio Geraldo Cardoso e para julgar irregulares as contas do Sr. Roosevelt Monteiro Porto, por ter assumido responsabilidades com as quais o Município de João Pinheiro não teria condições de cumprir. Observo ainda que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário, tornando-se inviável juridicamente a aplicação de pena a este responsável.

A solução para o dano existente é a construção do aterro sanitário, o que é bastante improvável de ocorrer apenas com recursos municipais. Por este motivo, proponho encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério do Meio Ambiente, para que este avalie a pertinência de propor nova parceria para a construção do aterro sanitário.

Feitas essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de fevereiro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator