

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio MMA 2001CV00043-SQA, firmado entre o citado órgão e a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA, objetivando a implantação de aterro sanitário no referido município.

2. Para a consecução do objeto do ajuste foram alocados R\$ 150.000,00. Desse montante coube à União participar com R\$ 135.000,00, sendo a diferença contrapartida municipal.

3. Após a apresentação da prestação de contas, foram elaborados cinco pareceres técnicos pelo MMA e um relatório de vistoria pelo Ibama. Foram também realizadas duas vistorias “in loco” e expedidas diversas comunicações destinadas à Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA solicitando o envio de documentos comprobatórios e a adoção de medidas com vistas a preservar as parcelas executadas da obra.

4. Tal situação persistiu até 24/6/2008, quando o MMA concluiu que a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA não logrou êxito em demonstrar o efetivo cumprimento dos objetivos do convênio, razão pela qual decidiu instaurar esta tomada de contas especial, em 8/7/2008. Concluída a fase interna da TCE, o processo foi encaminhado a este Tribunal em 28/7/2011.

5. No âmbito da Secex/MA, o Sr. Hemetério Webá Filho, ex-prefeito do Município de Nova Olinda do Maranhão/MA, foi citado em decorrência das seguintes irregularidades, em síntese:

- a) não conclusão do aterro sanitário, nos termos avençados, e não comprovação da sua entrada em funcionamento;
- b) descumprimento das seguintes obrigações previstas no convênio: celebração de termo de compromisso com o Ministério Público para eliminação de lixões e combate ao trabalho infantil nessas áreas; filiação ao Programa do Fórum Lixo e Cidadania; e apresentação do Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do município;
- c) frustração dos objetivos do convênio;
- d) liquidação irregular da despesa;
- e) ausência de projeto executivo;
- f) implantação do aterro sanitário em local inadequado e ineficiência da barreira natural executada; e
- g) acumulação de lixo no entorno do aterro sanitário, sem nenhuma medida de tratamento.

6. No tocante ao fato de o aterro sanitário objeto do convênio não ter sido concluído nos termos avençados e não ter entrado em operação (itens “a” e “c” precedentes), o responsável alude que o aterro entrou em operação. Para comprovar a sua afirmação, ele apresenta expedientes encaminhados ao MMA durante a fase interna da TCE e disponibiliza uma série de fotografias. Por fim, o responsável solicita a realização de inspeção no local da obra.

7. Alinho-me no geral às conclusões da unidade técnica de que o responsável não logrou êxito em comprovar o término do empreendimento e o início de sua operação. Isso porque há evidências robustas de que a obra não tinha entrado em funcionamento, conforme consignado nas vistorias realizadas pelo MMA e pelo Ibama.

8. O termo de aceitação definitiva da obra (peça 3, p. 38) foi expedido em 26/5/2003. Por sua vez, a licença ambiental de operação foi obtida apenas em 11/7/2006. Entretanto, as duas vistorias no

aterro sanitário, realizadas após a obtenção da licença de operação, asseveraram que não havia sinal de que o empreendimento tivesse entrado em funcionamento.

9. Na vistoria de 9/8/2006, constataram-se ainda alterações de projeto sem a respectiva autorização do órgão concedente e inconformidades na execução, como, por exemplo:

- i) quantidade inferior de drenos de gases e disposição diferente da prevista no projeto básico;
- ii) ausência de camada de brita que deveria envolver o dreno principal de coleta de líquido percolados;
- iii) substituição do decantador e do filtro anaeróbio previsto no projeto básico por um sistema composto por poço de coleta de chorume, lagoa de estabilização e sumidouros;
- iv) execução da lagoa de estabilização (que não estava prevista no projeto) sem impermeabilização do fundo.

10. A respeito da execução dessas estruturas em desacordo com o previsto no projeto básico, o Parecer do MMA (peça 4, p. 213) expõe:

“O sistema construído não irá apresentar a mesma eficiência no tratamento dos percolados em comparação ao sistema apresentado no projeto. Além disso, foram verificadas algumas falhas construtivas da lagoa, como por exemplo, a tubulação de saída para os sumidouros estar em uma profundidade na qual o tempo de retenção do líquido percolado na lagoa seja insuficiente para a redução da DBO.”

11. Na citada vistoria, também se verificou a presença de vegetação rasteira na célula de aterro, comprometendo a eficiência da impermeabilização. Por essa razão, o MMA solicitou nova execução da camada impermeabilizante.

12. Por sua vez, na vistoria de 20/12/2007, analistas ambientais do Núcleo de Licenciamento Ambiental da Superintendência do Ibama no estado do Maranhão detectaram que o local não apresentava sinais de utilização recente e que o lixo da cidade estava sendo depositado a céu aberto e sem nenhum tratamento. Especificamente quanto à célula de aterro, não havia sinais visíveis de ter sido adequadamente impermeabilizada.

13. Desse modo, consoante verificado nas vistorias realizadas “in loco”, o objetivo maior do Convênio MMA 2001CV00043-SQA não foi atingido, uma vez que, não obstante a aplicação de recursos federais na obra em apreço, o lixo produzido na cidade estava sendo disposto de forma inadequada, colocando em risco a saúde da população do município de Nova Olinda do Maranhão/MA.

14. No que se refere às fotografias apresentadas pelo responsável, entendo que elas não possibilitam concluir que o aterro sanitário entrou em operação. Conforme exposto pela unidade técnica, os registros fotográficos não mostram claramente o aterro em funcionamento, além do que a maior parte das fotos é do ano de 2003. Ante as robustas evidências de que até o final de 2007 o aterro não havia iniciado as suas atividades, resta prejudicado o valor probatório dessas fotografias.

15. Soma-se a isso o fato de que a unidade técnica identificou a celebração de novo convênio para a implantação de aterro sanitário, firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA (Siconv 732194/2010). De acordo com o projeto básico do aterro sanitário em apreço, o horizonte de projeto é de 20 anos (peça 1, p. 26), o que corrobora a conclusão de que o Convênio MMA 2001CV00043-SQA não atingiu os objetivos propostos.

16. Destaca-se ainda que é entendimento pacífico nesta Casa que o responsável, na condição de administrador público, tem o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais no objeto então acordado, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

17. Quanto à solicitação de vistoria no local, reputo que, no caso concreto, constituiria inversão do ônus da prova, contrária, portanto, aos preceitos constitucionais e à legislação infraconstitucional. Ademais, conforme já assinalado neste Voto, foram realizadas duas visitas técnicas no município pelo órgão repassador, as quais evidenciaram o não funcionamento do objeto avençado. Desarrazoada, portanto, a pretensão do responsável.

18. Assim, diante da conclusão de que o Convênio MMA 2001CV00043-SQA não cumpriu com o seu objetivo primordial, resta a questão da quantificação do débito.

19. A unidade técnica, acompanhada do Parquet especializado, manifesta-se no sentido da imputação do débito integral ao responsável. Nesse ponto, permito-me discordar. Segundo entendimento desta Corte de Contas, busca-se a devolução integral dos recursos federais transferidos quando confirmada a imprestabilidade do que foi executado (Acórdãos 3.552/2006 – 1ª Câmara e 297/2009 – 2ª Câmara).

20. Neste caso concreto, embora não tenha restado comprovada a operação do aterro sanitário, existe uma série de estruturas executadas que permitem o seu aproveitamento, na eventualidade da Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA dar continuidade ao empreendimento. Cito, especificamente, a conformação da célula de disposição do aterro, as melhorias nas estradas vicinais, a cerca, o portão, a barreira vegetal, a instalação elétrica, o poço com o respectivo reservatório, a guarita e o galpão.

21. Por outro lado, consoante exposto no Parecer Técnico 131/2006-SQA/DGT/GAU e no Relatório de Vistoria elaborado pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental do Ibama, alterações efetuadas na execução da obra reduziram a eficiência do sistema de tratamento e ensejariam o risco de colmatação do sistema de coleta de líquidos percolados. Ambos os documentos também concluem que a impermeabilização não foi adequada, sendo necessário refazer esses serviços, razão pela qual se tornaram imprestáveis.

22. Assim, no presente caso, julgo mais adequado separar do cálculo do débito a parcela que foi comprovadamente executada e que, por sua vez, pode ser utilizada, daquela que efetivamente tornou-se imprestável, seja pela execução em desacordo com o projeto básico aprovado pelo Ministério, e que resultaria no desempenho inferior ao desejado, seja pela deterioração em razão da não utilização do aterro e da não adoção de ações tendentes a evitar danos aos serviços concluídos. Tal medida visa evitar o enriquecimento sem causa da Administração.

23. Dessa forma, com base nos dados obtidos do orçamento do contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Maranhão/MA e a Construtora Fabril Ltda., entendo que os serviços descritos a seguir não são passíveis de aproveitamento.

Item	Serviço	Un.	Quant.	Preço unit. (R\$)	Preço Total (R\$)	Obs.
02.2	Camada de base impermeabilizante de argila com carga e transporte de material DMT=400 m	m³	200,00	8,82	1.764,00	Serviço imprestável
02.3	Serviço de espalhamento de argila com compactação em camadas de 0,30 m	m³	170,00	10,80	1.836,00	Serviço imprestável
03.4	Calha de concreto para drenagem, seção 0,40 m. fck=15 Mpa	m	310,00	52,00	16.120,00	Executado em desacordo com o projeto (apenas abertura de vala)
03.10	Execução de sistema de tratamento e lançamento final do chorume através de decantador, filtro anaeróbio e	Um.	1,00	25.560,00	25.560,00	Executado em desacordo com projeto, com desempenho

	sumidouro, conforme projeto					inferior.
					45.280,00	

24. O valor total da obra foi R\$ 154.025,94 (data-base janeiro/2002), conforme comprovantes de pagamento apresentados. A diferença de R\$ 4.025,94 em relação ao montante inicialmente orçado foi paga pelos cofres municipais. A proporção entre o valor de serviços imprestáveis, R\$ 45.280,00, e o preço final do empreendimento é de 29,40%. Aplicando-se esse percentual ao valor repassado ao município, R\$ 135.000,00, tem-se um débito de R\$ 39.690,00 (preços históricos).

25. No tocante à ausência de projeto executivo, acompanho as conclusões da unidade técnica. O projeto a que alude o responsável em suas alegações de defesa é o projeto básico que foi utilizado para celebração do convênio com o MMA e para realização da licitação. Consoante dispõe o art. 12, inciso II, da Lei 8.666/1993, o projeto executivo é uma das sequências da execução de obras e serviços.

26. No presente caso, restou demonstrado que durante a consecução das obras houve uma série de modificações que não ficaram consubstanciadas no projeto, o que impediu, inclusive, a análise mais adequada dos serviços realizados. Desse modo, entendo que o projeto a que se refere o responsável não pode ser admitido como projeto executivo uma vez que sequer representa completamente o objeto executado.

27. No que concerne às irregularidades relativas a não comprovação das demais obrigações do convênio e liquidação irregular de despesa, a unidade técnica as considerou esclarecidas. Já no que diz respeito àquelas de cunho ambiental (localização inadequada, ineficiência da barreira vegetal e presença de lixo), a Secex/MA entendeu que a fiscalização competiria aos órgãos ambientais e ao Ministério Público. Nada obstante, destacou que essas irregularidades reforçariam a conclusão de ausência de funcionalidade do objeto do convênio. Compartilho das conclusões esposadas pela unidade técnica.

28. Dessa forma, diante da ausência de elementos capazes de comprovar o funcionamento do aterro sanitário e o cumprimento dos objetivos do Convênio MMA 2001CV00043-SQA, bem como que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé por parte do responsável, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo Parquet especializado, no sentido de rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e condenar a responsável ao pagamento do débito apurado, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, na forma da legislação em vigor.

29. Por fim, tendo em vista a reprovabilidade da conduta do responsável, bem como a magnitude do dano causado, deve ser aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo em R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

30. Ante o exposto, divergindo parcialmente dos pareceres precedentes, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de setembro de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator