Proc. TC-012.587/2013-3
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Lucivane de Souza, ex-prefeita do município de Pacujá-CE, em face do Acórdão 2426/2015-TCU-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e aplicou-lhe multa prevista no art. 58, incisos I e III, da Lei nº 8.443/92.

A conclusão da instância instrutiva é no sentido de conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento.

Com as devidas vênias, dissinto de referida proposta.

Cumpre 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 concluíra 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55532792.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55532792.

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 convenente 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.ª Câmara, 140/2014-1.ª Câmara, 4.202/2014-1.ª Câmara e 5148/2014-2ª 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.

Ante o exposto, renovando vênias, manifesto-me no sentido de que seja conhecido e provido o recurso para arquivar o processo, tendo em vista que carece dos pressupostos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55532792.

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.

Ministério Público, em 11/05/2016.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55532792.