

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

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

A instrução esclarece que três das quatro irregularidades que motivaram a instauração desta tomada de contas especial foram saneadas, “restando pendente a irregularidade principal no que diz respeito ao abandono da obra objeto do convênio em tela pela 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 quanto ao Convênio 522/2006, que teve por objeto, conforme a instrução, “a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos” no município de Pacujá/CE. Em visita ao aterro sanitário pago com os recursos federais, o mencionado órgão constatou “abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas”. Registrou ainda que não “havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado”. O relatório apresentado concluiu, por fim, 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 nesse documento a “não conclusão de serviços por parte do convenente”, a instrução não leva isso em conta na sua análise, pondo em primeiro plano das irregularidades em exame a acusação sobre “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.

Partindo dos mesmos pressupostos assumidos na instrução, considero não ser possível endossar sua proposta de encaminhamento. O TCU vem reconhecendo, a exemplo da posicionamento adotado no Acórdão 4.202/2014 – 1ª Câmara, que o uso e a manutenção daquilo que se tenha adquirido ou executado com os recursos do convênio não se inserem em seu objeto.

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?

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 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 conveniente 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.

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 transitariamente não produziu resultados.

Havendo sido, portanto, firmado convênio para a entrega de um bem, sem a definição de metas e prazos de produtividade, a demonstração da aquisição desse bem e da sua disponibilidade já bastam para a aprovação da prestação de contas. A exigência, apenas na prestação de contas, da apresentação de provas dos resultados produzidos, representa quebra do pacto original. Se o bem se mostra idôneo para a consecução dos fins avençados, continua válida a presunção havida no momento da celebração do convênio no sentido de que, a qualquer momento, ele passará a atender a sua destinação.

Nesse contexto, considero que a despesa somente poderá ser rejeitada se ficar demonstrada de forma patente e cabal, pelo concedente ou pelo TCU, a ausência dessa relação de eficácia e idoneidade entre o bem adquirido por meio do convênio, o objeto, e a consecução dos fins

pretendidos, ou objetivos, ou seja, se ficar provado o fato de que aquele meio não serve e nem servirá aos propósitos anunciados, afastando-se definitivamente a presunção admitida inicialmente, e não apenas pela ausência momentânea desse resultado.

Não é possível afirmar, em face das informações reunidas na instrução, que foram falhas construtivas as causas do funcionamento inadequado do aterro sanitário. Ao contrário até, os problemas no aterro sanitário foram atribuídos ao “abandono, [a] deficiências na operação e [na] manutenção das unidades construídas”. Não é possível também, portanto, afastar a presunção de que era útil aos propósitos pactuados, pelo menos até o momento em que surgiram os problemas decorrentes da operação. As ocorrências em questão, no entanto, dados os termos do convênio, devem ser, como já dito, objeto de exame pelas instâncias locais de controle, sejam elas administrativas, judiciais ou políticas – às quais o TCU poderia remeter cópia da decisão que vier a ser adotada.

Assim, considerando: que o caso vertente não oferece elementos que autorizem o TCU a ir além do exame da execução do objeto propriamente dito; e que tal objeto foi corretamente executado – ao menos em proporção suficiente para que a deficiência não constituísse fundamento da condenação proposta pela unidade técnica –, entendo que fica descaracterizado o dano que motivou a própria instauração da tomada de contas especial e que lhe servia de pressuposto, razão pela qual o processo deve ser arquivado.

É, para esse encaminhamento, proveitosa a lembrança de recente julgado do TCU. Transcrevo, a título de fundamentação, excerto do voto condutor ao Acórdão 1014/2014 – 2ª Câmara:

5. No transcorrer desta tomada de contas especial, já havia sido descaracterizada a ocorrência de dano ao erário, não havendo, por conseguinte, contas a serem julgadas. Nesse sentido, como bem asseverou o MP/TCU, "os artigos 12, inciso III, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, não autorizam a conclusão que é possível o julgamento de tomada de contas especial sem débito, mas tão somente o julgamento de contas. Esses dispositivos legais requerem a existência anterior de contas a serem julgadas, não configurando hipóteses para sua constituição, mas para seu julgamento. A existência anterior das contas especiais depende da verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 8º da citada lei. E todas as hipóteses previstas nesse artigo estão relacionadas à ocorrência de dano ao erário. E nem poderia ser diferente. A Constituição Federal, ao atribuir competência ao TCU para o julgamento de contas, distingue nitidamente a situação em que há dano, consoante a redação da parte final de seu art. 71, inciso II, estatuinto que compete à Corte julgar as contas dos administradores dos órgãos e entidades ali relacionados "e as contas daqueles que derem causa a perda extraviou ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário". Portanto, conclui-se que somente existem contas a serem julgadas pelo TCU que não dependem da existência de débito no caso "dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal", condição não verificada no caso ora em apreciação."

6. A corroborar o acima exposto, cabe trazer à colação os seguintes dispositivos da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial:

"Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

(...)

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:

I - comprovação da ocorrência de dano; e  
II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

§ 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:

I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

II - exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano;

III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.

(...)

Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - recolhimento do débito;

II - comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 75.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa."

Ante o exposto, manifesto-me contrário ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e proponho que esta tomada de contas especial seja arquivada com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, em 04/09/2014.

*(Assinado eletronicamente)*  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Subprocurador-Geral