

VOTO

Em exame tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) originalmente contra o Sr. Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito do Município de Pacujá/CE (gestão: 2005-2008), em razão da não execução do Convênio nº 522/2006, cujo objeto consistia na construção de um sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos da aludida municipalidade, com o emprego de recursos federais na ordem de R\$ 140.000,00 da parte da concedente, além de R\$ 4.200,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 144.200,00.

2. Como visto, a Secex/CE, após verificar que o aterro sanitário fora concluído na gestão do Sr. Francisco da Chagas Alves, sugeriu a responsabilização da prefeita sucessora, Sra. Maria Lucivane de Souza (gestão: 2009-20120), tendo em conta a inexistência de operação e manutenção das unidades construídas, configurando o seu total abandono, com a transformação do aterro em lixão.

3. Nessa linha, a unidade técnica propôs o julgamento pela regularidade das contas do Sr. Francisco da Chagas Alves e pela irregularidade das contas da sucessora, com a imputação do débito no valor total repassado, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

4. De outra sorte, o Ministério Público junto ao Tribunal, segundo o parecer do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, propôs o arquivamento dos presentes autos, com fulcro no art. 212 do RITCU, por entender que o objeto do convênio fora executado, conforme análise desenvolvida pela unidade técnica, não subsistindo dano ao erário, a despeito da posterior destruição do objetivo do ajuste.

5. Segundo o entendimento do **Parquet** especial, o objetivo almejado pelo convênio, qual seja, o de promover a adequada destinação dos resíduos sólidos, reduzindo a incidência de doenças infectocontagiosas na população a ser beneficiada, não se confundiria com o seu objeto, que consistia na construção de sistema de resíduos sólidos (aterro sanitário).

6. Nessa linha, o nobre Subprocurador-Geral aduz, em síntese, que:

“(...) 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.

Dá 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.

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”.

7. Por conseguinte, o MPTCU propôs o arquivamento do presente processo, citando o precedente contido no Acórdão 1.014/2014-2ª Câmara, relatado pelo Ministro José Jorge, uma vez que, ante a descaracterização do débito, não existiriam mais contas a serem julgadas pelo TCU.

8. De qualquer sorte, registro a minha divergência em relação aos pareceres apresentados nos autos pelo MPTCU e pela unidade técnica.

9. Anoto, então, de início, a minha discordância quanto ao entendimento pelo MPTCU no sentido de que a descaracterização do dano ao erário ensejaria necessariamente o arquivamento da tomadas de conta especial no âmbito desta Corte de Contas.

10. Bem se sabe que, de acordo com a Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre os processos de tomada de contas especial, as TCE podem ser arquivadas pelo órgão ou entidade de origem, antes do seu encaminhamento ao Tribunal, quando comprovada a não ocorrência de dano quantificável ao Erário.

11. Ocorre, todavia, que, após o encaminhamento ao TCU, as TCE passam a seguir rito processual próprio, com fundamento, em especial, no Capítulo I, Seções I e II, da Lei nº 8.443, de 1992, e no RITCU, que abrangem as contas em geral, sejam ordinárias ou extraordinárias, sejam especiais, mostrando-se legalmente possível o julgamento pela regularidade, regularidade com ressalva, irregularidade (com ou sem débito), ou mesmo o arquivamento, dependendo das circunstâncias inerentes a cada caso concreto.

12. No caso do julgamento pela irregularidade de contas especiais, sem a existência de débito, cito os Acórdãos 5.131/2014, 3.951/2014 e 5.662/2014, todos da 1ª Câmara, e os Acórdãos 828/2014, 2.595/2014, 3.681/2014 e 1.435/2014, prolatados por esta 2ª Câmara, como exemplos recentes de decisões em processos cujo débito foi descaracterizado, mas que remanesceram irregularidades ou falhas que ensejaram a aplicação de multa pelo TCU, em virtude, por exemplo, da omissão inicial no dever de prestar contas, do desvio de objeto ou da grave ofensa à lei pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico.

13. Assim, voltando ao presente caso concreto, não se vislumbra motivo para o arquivamento deste processo, tendo em vista que, ante as graves irregularidades observadas, faz-se necessário adotar as medidas corretivas, mostrando-se, de todo modo, dispensável a sua prévia conversão em processo de fiscalização, tal como representação, para a aplicação das penalidades cabíveis, como ocorreu no

âmbito do aludido Acórdão 1.014/2014-2ª Câmara, até porque, no presente caso, se observa a subsistência do dano ao erário, a despeito de não se verificar a necessidade de imputação de débito.

14. Por essa linha de raciocínio, em que pese até concordar com a unidade técnica no sentido de que a obra prevista no termo de convênio teria sido executada, devo divergir do encaminhamento por ela apresentado, por entender que não se constata a existência de débito nestes autos de TCE, mas apenas de dano ao erário tendente a resultar na aplicação de multa legal ao responsável, pelas razões que passo a expor.

15. Ocorre que, por meio de fiscalização realizada em 2011 pela Funasa, foi constatado o abandono da obra pela equipe de fiscais da entidade, que aduziu:

“Para o atendimento do pleito realizamos visita técnica em 16/02/2011 ao local acompanhado do ex-gestor. Constatamos o abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas. 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” (grifou-se).

16. Em consequência, a própria entidade repassadora dos recursos concluiu pelo não atendimento aos objetivos do convênio, revisando o percentual de execução para zero por cento.

17. Vê-se, então, que, a despeito da conclusão da obra, a população local não foi beneficiada pelo aludido convênio, uma vez que os resíduos sólidos continuaram sem destinação adequada, tendo havido a transformação da área em simples lixão, com a consequente manutenção dos problemas ambientais e de saúde pública advindos dessa prática.

18. É importante destacar que o objetivo subjacente ao convênio, destacado no plano de trabalho proposto pelo município, consistia em promover a destinação e o adequado tratamento dos resíduos sólidos, com a esperada redução das doenças infectocontagiosas que assolam a população local.

19. Constata-se, pois, que o TCU não pode admitir essa flagrante situação de desperdício dos recursos públicos federais, sobretudo quando se observa que essa inaceitável destruição do objetivo do convênio se deu ainda durante a vigência desse ajuste, já que o prazo para a prestação de contas final do ajuste se estendeu até 08/11/2009.

20. O fato é que o objeto de um convênio não está totalmente desvinculado do seu objetivo (resultado), destacando que esse é o entendimento dado pelo art. 2º, alínea “c”, c/c o parágrafo único, alínea “c”, da Lei n.º 4.717, de 1965, quando aduz que:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: (...) c) ilegalidade do objeto;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...) c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;” (grifou-se)

21. Sendo assim, e em respeito aos princípios da continuidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público, o gestor sucessor deveria ter adotado as medidas necessárias para dar funcionalidade às obras edificadas, assegurando o cumprimento do objetivo maior inerente ao aludido convênio, no sentido de trazer os benefícios à população local.

22. Anote-se que, em auditoria operacional realizada pelo TCU no âmbito do TC 029.173/2010-8, foi constatado que 38% dos convênios firmados pela Funasa, com objeto similar ao ora analisado, resultaram em desperdício de recursos públicos, uma vez que os aterros construídos não vieram a ser posteriormente operacionalizados, bem assim que, de outra sorte, pelo menos 60% dos convênios obtiveram sucesso, com a operação e a manutenção posterior do empreendimento.

25. Ocorre que, no presente caso concreto, não obstante a Sra. Maria Lucivane de Souza, prefeita sucessora, haver alegado que todas as falhas identificadas pela Funasa teriam sido sanadas, ela

não apresentou elementos suficientes para comprovar a funcionalidade do aterro nos moldes acordados.

26. Em sua defesa, a responsável apenas alegou que a Funasa teria realizado nova vistoria e nela teria constatado o funcionamento da obra, mas essa informação não restou confirmada nestes autos pela entidade.

27. Como visto, não houve qualquer prova da dificuldade municipal na área orçamentária, financeira ou administrativa, restando injustificado o abandono de obra tão significativa para a municipalidade.

28. Desse modo, mostra-se adequado o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com amparo nas alíneas “b” e “c”, do inciso III, do art. 16, da Lei nº 8.443, de 1992, além da aplicação da multa prevista no art. 58, III, da mesma lei, ante a prática de ato (omissivo-comissivo) de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário.

29. Anote-se que não se mostra adequada a imputação de débito à responsável, já que o equipamento público foi edificado e como ponderado pelo MPTCU: “a qualquer momento, ele poderá vir a atender a sua destinação”, cabendo, contudo, a aplicação da aludida multa legal pelo ilegítimo ato omissivo-comissivo de que resultou o dano ao erário.

30. Devo lembrar que, quando da inclusão deste processo na pauta da Sessão da 2ª Câmara de 21/10/2014, o Ministério Público junto ao TCU, representado pela ilustre Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, formulou pedido de vista, com fulcro no art. 112 do Regimento Interno, e que os autos retornaram com o parecer acostado à Peça nº 30.

31. No aludido parecer, a nobre representante do MPTCU reforça os argumentos apresentados pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, quanto à responsabilização apenas pelo tribunal de contas local para os gestores municipais no caso de abandono de bem público objeto de convênio com órgão federal, aduzindo, para tanto, os seguintes argumentos:

“(…) 4. Cumpre observar que, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais durante a vigência do convênio - como no caso em exame - o objeto do acordo incorpora-se licitamente ao patrimônio municipal.

5. Em face de tal constatação, há de prevalecer o entendimento, consagrado em precedentes recentes do TCU, de que 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, de tal forma que a matéria não compõe o rol de competências da Corte de Contas (Acórdãos n.ºs 6.756/2013 – 1.ª Câmara, 140/2014 - 1.ª Câmara, 4.202/2014 - 1.ª Câmara e 5148 – 2ª Câmara).

6. Não se está a defender que o abandono da obra pela prefeita sucessora esteja isento de sanções, mas, sim, que os danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua regular incorporação ao patrimônio municipal, estão sob a jurisdição das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar as eventuais penalidades.

7. Assim, no caso concreto, a competência para aplicação de sanções é do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos. Ademais, sendo o controle externo função do Poder Legislativo, convém comunicar a aludida situação de abandono também à Câmara Municipal de Pacujá-CE.

8. Diante da constatação da Unidade Técnica de que o aterro sanitário fora regularmente concluído, posição com a qual anuímos, a presente TCE deve ser arquivada em razão da ausência de pressuposto essencial de constituição do processo: comprovação da ocorrência de dano ao erário federal.

9. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público reitera a posição anteriormente exarada pelo insigne Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado no sentido de que a presente tomada de contas especial seja arquivada com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, acrescentando que as ocorrências tratadas nestes autos sejam comunicadas ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e à Câmara Municipal de Pacujá-CE”.

32. Em tese, eu não teria a menor dificuldade de acompanhar a posição ora sustentada pelo MPTCU.

33. Ocorre, todavia, que, ante as peculiares circunstâncias do presente caso concreto, o TCU não deve se quedar inerte perante essa flagrante situação de desperdício dos recursos federais, sobretudo por que, como visto anteriormente, a inaceitável destruição do objetivo do convênio se deu durante a material vigência do aludido ajuste, salientando, mais uma vez, que o objeto do referido convênio buscava ter por resultado: a “construção de um sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos”, e não a mera manutenção de um lixão que não resulta em benefício à comunidade local.

34. Por tudo isso, é que pugno por que, no presente caso concreto, as contas da prefeita sucessora sejam julgadas irregulares com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, III, da Lei nº 8.443, de 1992, sem prejuízo do envio de cópia dos autos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e ao Ministério Público do Estado para a devida apuração e responsabilização do débito porventura infligido ao erário municipal.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de maio de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator