

## VOTO

Trata-se de pedido de reexame apresentado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em face do Acórdão 1056/2017-Plenário, decorrente de auditoria operacional realizada com objetivo de avaliar em que medida as ações promovidas pela administração pública federal nas áreas de redução de consumo próprio de papel, de energia elétrica e de água evoluíram em relação aos parâmetros suscitados pelo Acórdão 1.752/2011-TCU-Plenário.

2. Insurge-se o referido Ministério contra os itens 9.2.1, 9.2.2.2, 9.2.6, 9.2.7 e 9.4 do acórdão combatido, por entender que este Tribunal “*impõe aos recorrentes a implantação de procedimentos não previstos na legislação de regência*” e que “*adentra na limitada esfera de discricionariedade do gestor público e impõe-lhe obrigações não previstas na legislação*”.

3. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida e propôs dar provimento ao recurso, para efeito de converter as determinações contidas nos itens 9.2.1, 9.2.2.2, 9.2.6, 9.2.7 e 9.4 da decisão recorrida em recomendações.

4. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido (peça 197), porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992 (LO/TCU), c/c os arts. 285 e 286 do RI/TCU.

5. De início, releva destacar que em face da edição da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, houve a criação de novos Ministérios com a conseqüente incorporação de competências daqueles que foram extintos. Assim, o Ministério da Economia absorveu as competências do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

6. Considerando que o trabalho em análise foi elaborado no exercício passado, este voto manterá as referências aos Ministérios extintos, sem prejuízo de ajustar as determinações a serem formuladas aos novos Ministérios criados.

7. Quanto ao mérito, concordo com a análise empreendida pela Serur, transcrita no relatório precedente, a qual enfrentou com propriedade os argumentos apresentados pelos recorrentes, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

8. Este Tribunal tem incorporado às suas deliberações a dinâmica de formular determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativo; por outro lado, quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, o Tribunal formula recomendações (Acórdão 1.131/2009 – Plenário).

9. Importante ressaltar, nessa linha, que as determinações do TCU são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, e o atraso em seu cumprimento, ou descumprimento, devem ser justificados e comunicados à Corte de Contas, sob pena de responsabilização. Por sua vez, **as recomendações, embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativas adequadas, também sob pena de responsabilização.** (Acórdão 1.171/2014 – Plenário).

10. A questão tratada neste recurso resume-se à análise da natureza das determinações realizadas nos itens 9.2.1, 9.2.2.2, 9.2.6, 9.2.7 e 9.4 do acórdão recorrido.

11. Em relação à determinação contida no item 9.2.1, o órgão recorrente alega que a determinação não está prevista em lei e que, por esse motivo, o Tribunal teria adentrado a esfera de discricionariedade do gestor público. Destaca que o Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração IASA foi desenvolvido pelo próprio TCU, não podendo, portanto, ser objeto de utilização compulsória pela APF, sem que haja prévia avaliação acerca da conveniência e oportunidade de quem tenha competência para tal mister.

12. A determinação formulada neste item pelo TCU contemplou a expressão “*eventuais adaptações e atualizações que se fizerem necessárias*”. Mesmo assim, assiste razão ao recorrente no sentido da invasão de sua esfera discricionária.

13. A sustentação jurídica da realização de determinação em face dos princípios da legalidade e da eficiência não deve se dar ao ponto de impor aos órgãos e entidades públicos obrigações não previstas em lei ou normativo, sob pena de se alargar indevida e demasiadamente a injunção deste Tribunal sobre aqueles órgãos/entidades.

14. Quanto à determinação contida no item 9.2.2.2, relativa à exigência de que os órgãos e as entidades da APF implementem, em suas estruturas, o efetivo funcionamento de unidades de sustentabilidade com caráter permanente, o recorrente argumenta que não foram considerados os impactos do custo da implementação da determinação, a eventual economia dela decorrente ou outros benefícios esperados e que não possam ser igualmente obtidos por intermédio do regular funcionamento das Comissões Gestoras dos PLS. Em acréscimo, que não foi ponderada a equidade da determinação, considerando-se o heterogêneo universo de organizações sobre as quais ela incide – mais de 6 mil unidades compradoras na APF, muitas delas diminutas.

15. A argumentação pondera a necessidade de avaliação de questões de natureza estrutural, administrativa e de custos que precisariam ser consideradas e dizem respeito à própria exequibilidade da determinação.

16. De fato, a forma mais adequada da orientação deste Tribunal para a correção do problema identificado na auditoria seria por recomendação, uma vez que as medidas a serem adotadas necessitam de maior aprofundamento na análise de alternativas para a solução do problema, cabendo ao gestor identificar a melhor forma de resolver a questão.

17. Em relação à determinação contida no item 9.2.7, afeta à exigência, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, que os órgãos e as entidades da administração federal elaborem os seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, visando à correta destinação dos resíduos gerados pelo funcionamento da máquina administrativa federal, de modo a atender os arts. 20 e 21 da Lei 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o recorrente pondera que não é da sua atribuição exigir de outros órgãos e entidades da APF a elaboração do respectivo plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

18. Complementa com o fato de a Lei 12.305/2012 e o Decreto 7.404/2010 não imprimirem ao MPDG a exigência da elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos pelos órgãos e entidades da APF, ou seja, não há amparo normativo a essa orientação do Tribunal. Destaca que o artigo 27 da mencionada lei estabelece que “*as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24*”.

19. Assiste razão ao MPDG, em face da sua incompetência para demandar dos demais órgãos e entidades da APF a elaboração dos respectivos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, visto não existir previsão legal nesse sentido. Nesse particular, a Serur salienta que “*nem no relatório de auditoria nem na proposta de deliberação que fundamenta a decisão recorrida há considerações acerca da eventual competência do MPDG para exigir dos órgãos e entidades da administração pública a elaboração dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, o que fragiliza ainda mais a sustentação da determinação em questão*”, razão pela qual a nova redação apresentada no relatório precedente de recomendação se faz mais apropriada.

20. Por fim, quanto às determinações contidas nos itens 9.4 e 9.2.6, o recorrente argui que o MPDG e CISAP não possuem o papel fiscalizatório atribuído pela decisão combatida. Nesse sentido, aduz que atribuir papel fiscalizatório à CISAP desvirtua frontalmente seu atributo institucional, o que, em tese, afronta a ordem constitucional e que o papel da comissão deve se limitar ao desenvolvimento de estratégias de sensibilização e capacitação de servidores quanto à disciplina vigente relativa à logística pública sustentável, nos termos do artigo 11 do Decreto 7.746/2012.

21. O art. 16 do Decreto 7746/2012 implementou um modelo descentralizado de Planos de Gestão e Logística Sustentável, sendo responsabilidade de cada órgão e entidade da APF direta, autárquica e fundacional a tarefa de elaborar e implementar a parcela que lhe compete, **in verbis**:

Art. 16. A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, conforme ato editado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que preverá, no mínimo:

I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;

II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;

III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e

IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

22. O mesmo decreto, em seu art. 9º atribuiu caráter consultivo, e não fiscalizatório, à atuação da CISAP natureza consultiva:

Art. 9º Fica instituída a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP, de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

23. Desse modo, considerando que não há previsão normativa expressa que sustente as exigências formuladas nos itens 9.4 e 9.2.6, apropriado que sejam convertidas as determinações em recomendações a fim de que esses órgãos possam buscar uma solução coordenada com os demais entes responsáveis pela área.

24. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e provido, promovendo-se os necessários ajustes formulados sob a forma de determinação para a de recomendação nos itens 9.2.1, 9.2.2.2, 9.2.6, 9.2.7 e 9.4 da decisão combatida.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de março de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator