

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 023.751/2018-5

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)

Órgão: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Recorrente: Ministério do Desenvolvimento Regional, por intermédio da Advocacia-Geral da União

Representação legal: André Augusto Dantas Motta Amaral, Advogada da União, representando o Ministério do Desenvolvimento Regional.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 118), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 119):

“INTRODUÇÃO

1. Em análise pedido de reexame interposto pela União/Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), contra o Acórdão 351/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. AUGUSTO NARDES), sessão de 19/2/2020. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (grifou-se):

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com a finalidade de contribuir para a otimização dos recursos disponibilizados para as atividades de defesa civil e para a sua alocação prioritária em favor das áreas e das populações que apresentam as maiores necessidades;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, regulamente:

9.1.1. a Lei 12.608/2012, que vigora há mais de 6 (seis) anos sem sua devida regulamentação, de forma a permitir a completa implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;

9.1.2. o art. 3º- A, da Lei 12.340/2010, de maneira a possibilitar a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, tema que já foi objeto de recomendação no item 9.2 do Acórdão 760/2014-TCU-Plenário e item ‘e’ do Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário;

9.2. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. estabeleça, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, critérios claros e objetivos para priorização das ações de prevenção em áreas de risco de desastre, com base em aspectos de materialidade e potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental, assunto que já foi objeto de determinação à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil mediante o item 9.1.4 do

Acórdão 729/2010-TCU-Plenário;

9.2.2. institua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme estabelece o inciso VIII do art. 6º da Lei 12.608/2012, com metas de curto, médio e longo prazos, de maneira que tal instrumento, além de nortear as ações da União, possa ser utilizado como orientador dos planos de proteção e defesa civil dos demais integrantes do Sinpdec, assunto que já foi objeto de recomendação ao Ministério da Integração Nacional no item 9.6 do Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, e item ‘j’ do Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário;

9.2.3. adote providências para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, efetivar a operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), de forma a dar cumprimento ao inciso II do art. 1º A da Lei 12.340/2010;

9.2.4. remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo as medidas a serem adotadas para dar cumprimento à presente determinação;

9.3. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. estabeleça critérios objetivos e claros, delimitando a atuação de cada órgão envolvido nas ações de prevenção, de modo que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil apresente as desejáveis características de coerência e coesão preconizados pelas boas práticas de governança definidas por este Tribunal no seu Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas, minimizando os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações;

9.3.2. elabore planejamento contendo medidas efetivas para o equacionamento do elevado estoque de prestações de contas aguardando análise;

9.3.3. avalie a conveniência e oportunidade de editar normativo conferindo respaldo ao plano detalhado de resposta criado no S2ID, que tem servido como boa ferramenta de planejamento dos trabalhos de resposta pelo ente solicitante de recursos, assim como ferramenta de auxílio do Cenad para o acompanhamento da aplicação dos recursos destinados a ações de resposta e para a análise das respectivas prestações de contas;

9.4. recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.4.1. elabore um planejamento estruturado de execução do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, que intensifique a oferta de capacitação e que contemple: a definição de público-alvo e de um cronograma de atendimento, a partir de critérios objetivos, e a previsão de avaliações periódicas para aferir a efetividade do programa com vistas a permitir seu aperfeiçoamento e, assim, assegurar a progressiva superação das carências de capacitação observadas;

9.4.2. institua rotina para apresentação de informações básicas e essenciais aos agentes da defesa civil de estados e municípios;

9.5. dar ciência à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil que o acompanhamento e o monitoramento deficientes da aplicação dos recursos públicos transferidos a estados e municípios para utilização em ações de proteção e defesa civil e a análise intempestiva das prestações de contas afrontam as competências da Sedec e de suas unidades, previstas nos arts. 13, inciso XIV, e 15, inciso III, do anexo I do Decreto 9.666/2019, e implica menor expectativa de controle, podendo gerar: i) menor comprometimento do gestor ou de eventual empresa contratada; ii) maior possibilidade de perda e desperdício de recursos públicos; e iii) menor possibilidade de correção tempestiva de eventuais irregularidades;

9.6. dar ciência deste Acórdão à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional;

9.7. arquivar o presente processo.’

HISTÓRICO

2. Cuida-se de Relatório de Auditoria (natureza operacional), realizada no período de 9/7 a 9/11/2018, com o fim de avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e contribuir para a otimização dos recursos disponibilizados para as atividades de defesa civil e a sua alocação prioritária em favor das áreas e das populações que apresentam as maiores necessidades. O trabalho foi realizado na Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), órgão que passou a compor a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a partir de janeiro/2019 e responde pela formulação, orientação e condução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e de coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

3. O voto que guiou a decisão recorrida contém elucidativo histórico, compensando transcrever os seguintes excertos que mais interessam nesta etapa recursal:

‘[...]’

2. A PNPDEC, instituída pela Lei 12.608/2012, enumera os princípios, objetivos e instrumentos por meio dos quais deve ser realizada a gestão de riscos de desastres no Brasil. Ela norteia os programas, planos e projetos na área, define as competências dos entes federados e estabelece e orienta para uma gestão integrada e sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres.

3. A Política é implementada pelos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, que tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil (art. 10, parágrafo único, da Lei 12.608/2012).

4. O presente trabalho buscou responder as seguintes questões de auditoria:

Questão 1. O processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres é realizado com base em critérios técnicos e amparado nas diretrizes e nos objetivos da PNPDEC?

Questão 2. Os órgãos municipais e estaduais estão preparados para realizar de forma adequada e tempestiva as ações de prevenção, resposta e recuperação de possíveis desastres naturais em seu território?

Questão 3. Quais as principais causas das irregularidades ocorridas na aplicação dos recursos destinados às ações de proteção e defesa civil e do intempestivo exame de suas prestações de contas?

5. No Brasil, o marco regulatório da defesa civil tem como principal norma a Lei 12.608/2012, que institui a PNPDEC, que autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Dessa forma, a Lei 12.608/2012 prevê como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.

6. Chama atenção o gasto de recursos federais para esse fim, no período de 2012 a 2019, que totaliza R\$ 23 bilhões autorizados, sendo empenhados R\$ 16 bilhões. E que essas ações foram distribuídas entre o ente então responsável, Ministério da Integração Nacional, e o então Ministério das Cidades, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

7. Não obstante o volume de recursos despendidos, há problemas recorrentes na PNPDEC, identificados em outros trabalhos realizados pelo TCU sobre esse tema de ocorrência de desastres, eventos climáticos adversos, o socorro às vítimas e a defesa civil.

8. Na presente auditoria, os problemas persistem, conforme se verifica na multiplicidade de achados relatados pela equipe da então Secretaria de Controle Externo do Estado de Santa Catarina (Secex/SC), os quais discrimino a seguir:

a) o processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres não possui critérios técnicos estabelecidos que amparem a efetiva destinação de investimentos e o alcance dos objetivos da PNPDEC;

b) falta de definição clara dos papéis dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades,

transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional, no que concerne às ações de prevenção, ensejando uma possível sobreposição da atuação das duas pastas;

c) destinação de recursos para áreas menos necessitadas, em detrimento de outras mais carentes, bem como de direcionamento de recursos para determinados entes da Federação, fato que não se amolda aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência da administração pública;

e) falta de definição clara dos papéis dos órgãos envolvidos nas ações de prevenção, verificou-se, por exemplo, que, de acordo com a regra atualmente existente, tanto o Ministério das Cidades quanto o Ministério da Integração passaram a ser responsáveis por gerir recursos destinados a obras de prevenção em áreas de risco, ao passo que as ações de caráter não estruturantes permaneceram sob responsabilidade exclusiva deste último;

f) deficiências na estruturação e atuação dos membros do Sinpdec, principalmente dos órgãos municipais de defesa civil, no que concerne à atuação preventiva com vistas à redução de riscos de desastres e à estrutura e ao preparo desses entes para enfrentar as situações de emergência e estados de calamidade pública;

g) falhas nos processos de transferência de recursos, de naturezas variadas que contribuem para o elevado índice de irregularidades na aplicação dos recursos federais de proteção e defesa civil. Tratam-se de deficiências no processo de solicitação, análise e concessão de recursos, assim como na execução e fiscalização das obras e na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos aplicados em defesa civil. Algumas dessas falhas estão na esfera do ente solicitante dos recursos e outras, na própria Sedec;

h) falta de qualificação técnica dos servidores do ente beneficiário, como verificado ao examinar os motivos das inexecuções parciais e das ausências de funcionalidade das obras executadas;

i) liberação de recursos sem prévia análise dos projetos e custos envolvidos. Fato que contribui para a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil, possibilitando a transferência de recursos para execução de obras com projetos deficientes e mesmo sem qualquer projeto básico elaborado;

j) fragilidade nos controles exercidos pelos municípios ou estados que recebem recursos federais e pelo próprio Ministério, por meio da Sedec, o que favorece irregularidades na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil. O ente integrante do Sinpdec beneficiário de recursos de proteção e defesa civil deve exercer o controle sobre a execução das obras e a prestação de serviços por parte da empresa eventualmente contratada. Igualmente, o Ministério deve fiscalizar a correta aplicação dos recursos que repassa; e

k) falhas na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos de defesa civil, como verificado na análise do elevado estoque de prestações de contas dos recursos de Defesa Civil.

[...].’

4. Em 12/3/2020, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) interpôs o pedido de reexame em análise por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU) [peças 104-110].

5. Em resposta ao ofício que a notificou do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, o MDR, por meio da Assessoria Especial de Controle Interno, encaminhou cópias da Nota Técnica 33/2020/SDI/DAG/MDR/Sedec em 20/5/2020 (peça 117).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. O recurso em exame foi conhecido pelo Relator sorteado, e. Ministro Bruno Dantas, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.2, e subitens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido (peça 114).

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do recurso

7. Constitui objeto do presente recurso definir se há ou não fundamentos para o e. Colegiado julgador rever os prazos para cumprimento das determinações dirigidas à 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão

recorrido.

Dos pressupostos para avaliar a razoabilidade do prazo para cumprimento das determinações objeto do recurso em exame

8. Por meio da peça recursal formalizada pela AGU, o MDR alega a impossibilidade de atender às determinações no prazo fixado pelo TCU (180 dias), levantando os seguintes argumentos recursais, em síntese (peça 104):

- i) inicialmente, reconhece de forma expressa que ‘não se objetiva por meio deste Pedido de Reexame impugnar as razões de mérito contidas no Acórdão proferido pela Corte de Contas’;
- ii) e delimita a impugnação recursal no sentido de que ‘a complexidade que envolve as determinações a serem cumpridas, bem como a necessária interlocução entre os diversos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, objetiva-se que seja fixado um prazo a maior para o atendimento das determinações contidas nos itens 9.2.2 e 9.2.3’;

iii) com relação ao subitem 9.2.2 do Acórdão recorrido:

iii.1) alude ao art. 6º da Lei 12.608/2012, que, ao atribuir a competência para instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, delega a norma regulamentar a definição dos prazos para elaboração;

iii.2) sustenta que ‘a elaboração do referido instrumento depende do decreto regulamentador da Lei 12.608/2012, cujo processo já se encontra em fase de conclusão no âmbito do [MDR]’;

iii.3) informa que na referida proposta de regulamentação ‘estão previstos os princípios, diretrizes e objetivos para o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, a fim de que se possa iniciar a sua elaboração’; menciona questões relativas a princípios, diretrizes, objetivos, competência para elaboração e prazos de implementação, que estariam sendo tratadas na minuta de norma regulamentar;

iii.4) informa que ‘o projeto em andamento cuidou do prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil’, acrescentando que, ‘diante da abrangência dos objetivos do Plano, o que inclui a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País, e o caráter interinstitucional que necessariamente terá o procedimento para a sua elaboração e ulterior aprovação, estimou-se o prazo de 30 meses para a sua elaboração’;

iii.5) alega que o Plano ‘não será instituído apenas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme preconizado no Acórdão proferido, mas sim pelo Governo Federal como um todo, por meio de um processo que assegure a participação de todos os integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil’;

iii.6) informa que a [Sedec] ‘tem pugnado pela elaboração de um plano que aborde temas como o gerenciamento dos riscos de desastres naturais e tecnológicos (i.e.: riscos meteorológicos, hidrológicos e geológicos, nucleares e químicos) em todas as regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País, e que ainda defina as diretrizes da ação governamental no âmbito nacional e regional, o que não é matéria que esteja apenas circunscrita à esfera de atuação daquela Unidade’; acresce que ‘existe aqui a perspectiva de envolvimento de órgãos e entidades públicas, entidades concessionárias de serviços públicos, da iniciativa privada e da sociedade civil, num contexto de efetiva contribuição de todos que integram o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (definido pela Lei 12.608/2012, art. 10), para elaboração do instrumento’;

iii.7) alude à Nota Técnica 1/2020/SDI DAG (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR, buscando evidenciar não ser factível a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil em apenas [180 dias], razão pela qual viu-se a necessidade de solicitar ao [TCU] que amplie o prazo para um período de [30] meses a contar da publicação do Decreto que visa regulamentar a Lei da 12.608/2012;

iii.8) informa que a minuta do futuro Decreto regulamentar já estaria aprovada pela Consultoria Jurídica do MDR;

iv) com relação ao subitem 9.2.3 do Acórdão recorrido:

iv.1) invoca a Lei 12.340/2010, art. 1º-A, art. 7º, art. 8º, art. 9º (redação dada pela Lei 12.608/2012), que dispôs sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap); defende que, segundo a Lei, os procedimentos nela previstos dependeriam de regulamentação por meio de decreto, ‘sem o qual não haverá como operacionalizar o Funcap’; anota que ‘os recursos do Funcap só podem ser destinados a fundos específicos e constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e só podem custear execução de ações na área de prevenção e recuperação, não abrangidas as ações de resposta a desastres’;

iv.2) realça o fato de a Lei 12.340/2010 não ter especificado ‘as fontes dos recursos para compor o Funcap’, mencionando ‘apenas que parte destes recursos serão oriundos de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e seus créditos adicionais, bem como de eventuais doações (art. 9º, I e II)’; nesse quadro defende que a matéria ‘transcende as competências da [Sedec], não sendo passível de ser por ela solucionada em um curto lapso temporal’; acresce que, por versar sobre matéria orçamentária, demandará a atuação da referida Secretaria junto ao Ministério da Economia e, em última análise, ao próprio Poder Legislativo, instância que poderá definir a destinação de recursos do orçamento federal para alocação no Fundo’;

iv.3) observa que, no âmbito do Poder Legislativo, há uma diversidade de projetos de lei destinados à previsão de recursos para custear ações de gerenciamento de riscos e de desastres’; informa que ‘somente em 2019 foram encaminhados para análise da [Sedec] oito projetos de lei diferentes para tal finalidade’, apresentando tabela com ‘alguns exemplos citados na manifestação técnica emitida pela SEDEC por meio da Nota Técnica 1/2020/SDI DAG (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR [vide tabela no documento original]; informa que a Sedec ‘vem adotando posicionamento no sentido de sugerir que, em vez de se criar outros fundos específicos, sejam tais fontes de custeio direcionadas à composição do [Funcap]’; à frente, menciona que ‘a diversidade de fundos que vem sendo propostos no Poder Legislativo é um reflexo da abrangência da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dada a sua interligação com outras políticas públicas, e consequentemente com a gestão de riscos relacionados a infraestruturas, serviços públicos concedidos, ou atividades inerentes à iniciativa privada de forma difusa e que envolvem riscos’;

iv.4) alude também à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 187/2019, ‘que institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, por meio de Lei Complementar’; anota que referida PEC pretende estabelecer ‘que a instituição de fundos públicos exige lei complementar e, em relação aos já existentes, obriga que sejam ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação [da emenda que vier a ser aprovada], sob pena de extinção do fundo e transferência do respectivo patrimônio para o Poder ao qual ele se vinculava’; entende que, caso a PEC seja aprovada naqueles termos, haverá extinção do [Funcap], o que resultará na necessidade de avaliação futura quanto à conveniência e oportunidade de recriar os fundos abrangidos por seus efeitos, se for o caso, por meio de Lei Complementar, sem o que sobrevirá a extinção do Funcap em caráter definitivo’;

iv.5) defende que ‘regulamentação da Lei 12.340/2010 exigirá um procedimento que agregue a participação de outras instâncias do SINPDEC, bem como dos demais órgãos e entidades federais que desenvolvem ações no campo do gerenciamento de riscos’;

iv.6) conclui que ‘todas estas questões evidenciam, nos termos da Nota Técnica 1/2020/SDI DAG (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR, não ser factível a operacionalização do [Funcap] nos 180 dias concedidos pela Corte de Contas, razão pela qual se solicita que o mesmo seja revisto, pugnando-se pela fixação do prazo de 1 (um) ano’.

v) formula o seguinte pedido recursal:

‘Com base nas considerações acima enunciadas e tendo em vista, nos termos da Nota Técnica 1/2020/SDI DAG (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR e do Ofício 1/2020/CN (MDR)/CGA (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR, que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC/MDR não discorda das razões de mérito contidas no Acórdão ora

impugnado, requer-se a procedência do presente Pedido de Reexame, para que sejam ampliados os prazos fixados para cumprimento das determinações contidas nos itens 9.2.2 e 9.2.3.’

vi) junta a seguinte documentação anexa à peça recursal (peças 105-108):

vi.1) minuta de Decreto que disporia ‘sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, a organização, composição e funcionamento do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, os critérios e condições para declaração e reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública, o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, e dá outras providências’;

vi.2) Nota Técnica 1/2020/SDI DAG (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR;

vi.3) Ofício 1/2020/CN (MDR)/CGA (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR)-MDR, dirigido pela Sedec à Consultoria Jurídica do MDR;

vi.4) minuta de documento atribuído ao Exmo. Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, sem indicação de assinatura ou data, por meio do qual sua Exca. estaria submetendo à Presidência da República, a partir dos motivos ali expostos, ‘Projeto de Decreto regulamentador da [Lei 12.608/2012], que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres’.

9. A Assessoria Especial de Controle Interno do MDR encaminhou cópia da Nota Técnica 33/2020/SDI/DAG/MDR/Sedec, ‘com objetivo de compilar os subsídios alusivos às providências que já foram adotados em relação às determinações e recomendações expressas nos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.5’ do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário; também encaminha ‘o Plano de Ação 1872066 expressando as providências em andamento e que serão adotadas relativamente às determinações e recomendações da aludida deliberação’ (peça 117).

Análise

10. Não emergem fundamentos para sugerir ao e. Colegiado julgador alterar o Acórdão 351/2020-TCU-Plenário no específico aspecto impugnado (prazo para atendimento das determinações veiculadas por meio dos itens 9.2.2 e 9.2.3). Importa realçar, inicialmente, que a recorrente não se insurge contra o mérito das determinações, deixando expresso que apenas visa com o recurso dilatar os prazos estabelecidos por meio da decisão recorrida para seu cumprimento.

11. Os argumentos recursais visam, em suma, defender suposta exiguidade dos prazos fixados pelo TCU para cumprimento de cada uma das duas determinações e podem ser enfeixados em torno de dois eixos principais: i) hipotéticos obstáculos antevistos pela Administração recorrente - especialmente complexidade das matérias e caráter interinstitucional da formulação e da implementação das medidas - que, caso se concretizem, poderiam, segundo sua previsão, impactar no cumprimento das determinações nos prazos fixados pelo TCU e ii) gestação de normas - projetos de emendas constitucionais, de leis e de decretos regulamentares - que, caso sejam ou não efetivamente editados pelas instâncias competentes e ingressem no ordenamento jurídico, a depender do caso, poderiam estabelecer fatores normativos limitadores e/ou impeditivos à atuação concreta e imediata do Poder Executivo (por meio do MDR) ou, por outro lado, regulariam o objeto da impugnação recursal (prazos) em termos que lhe parecem mais adequados do que aqueles indicados pelo Tribunal, pois autorizariam a implementação das medidas determinadas em lapsos temporais consideravelmente superiores aos fixados pelo Tribunal. Por essa razão os argumentos serão tratados em conjunto, pois se aplicam as mesmas premissas para ambas as determinações (seus prazos).

12. Preliminarmente, convém observar que a jurisprudência do TCU revela precedentes no sentido de não ser cabível apreciar pleito de prorrogação de prazo para cumprimento de determinações na via recursal. Nesse sentido, veja-se o seguinte (enunciado da Diretoria de Jurisprudência/TCU, grifou-se):

‘Não cabe, em sede de recurso, análise sobre pedido de prorrogação de prazo para cumprimento de determinações.’ (Acórdão 2.049/2016-Plenário, Rel. Min. AUGUSTO NARDES).

Voto

‘[...]’

22. Por fim, não cabe, em sede de recurso, análise sobre pedido de prorrogação de prazo para cumprimento de determinações, de modo que as ponderações do órgão quanto às providências determinadas pelo subitem 9.3.2 do acórdão recorrido devem ser apreciadas em processo apartado de monitoramento.’

13. De fato, haja vista não haver irresignação formalmente deduzida no recurso em análise quanto ao mérito das medidas determinadas por meio da decisão recorrida (ao contrário, há expressa concordância), a suposta insuficiência do prazo concedido constituiria matéria acessória, própria de avaliação no processo de monitoramento a ser eventualmente instaurado para acompanhar o cumprimento das determinações. Na ocasião, os responsáveis poderão aduzir as justificativas pertinentes e indicar/comprovar concretamente nos autos os eventuais impeditivos e/ou dificultadores efetivamente ocorridos no curso das gestões adotadas para cumprir os objetivos visados pelas determinações dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido (Regimento Interno/TCU, art. 243 e art. 250, III). Precedentes demonstram que o TCU adota postura parcimoniosa no momento em que monitora suas determinações, avaliando as ações tendo em perspectiva a conjuntura relativa às questões práticas envolvidas (p. ex. ausência de iniciativa da parte competente, iniciativas frustradas por ineficiências, omissões ou até vetos de outras instâncias autônomas e fora do controle da unidade jurisdicionada, contingências extraordinárias de qualquer natureza etc). No caso de determinações resultantes de auditorias de natureza operacional, como é o presente caso, o Tribunal chega a monitorá-las por etapas (ciclos de monitoramentos), com o fim de seguir acompanhando aquelas cuja implementação não se conclui no primeiro ciclo por razões justificáveis e/ou por causas externas à administração responsável. Nesse sentido podem ser citados como exemplo os acórdãos 1266/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO) e 1275/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. AUGUSTO SHERMAN), este último também relacionado ao MDR.

14. Essa preocupação de cobrança efetiva, mas cautelosa e realista por parte do Tribunal, também permeia a novíssima Resolução-TCU 315/2020, de 22/4/2020, na qual se infere uma lógica de eleger para serem objeto de determinações e posterior monitoramento, prioritariamente, aquelas questões que demandem das unidades jurisdicionadas ‘providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares’ e que permitam acompanhamento objetivo em momento futuro (p. ex., arts. 2º a 7º e arts. 16 a 18, daquela Resolução).

15. Os prazos em questão - 180 dias - não se evidenciam (de antemão) desarrazoados como parâmetro para delimitar inicial e minimamente um horizonte temporal para as medidas a serem ao menos formuladas em termos objetivos e submetidas a apreciação das demais instâncias que devam necessariamente se manifestar (sempre tendo por baliza os limites da atuação institucional a cargo do MDR). Especialmente ante a relevância do tema central objeto das determinações (defesa civil - prevenção e tratamento de desastres). Assim, o reconhecimento de que outros atores do Poder Executivo (estranhos ao MDR) e mesmo do Poder Legislativo estarão envolvidos na solução, embora nutra argumento pertinente, em tese, não deve ser tomado antecipadamente (em abstrato) como balizador de prorrogação de prazo, pois consiste em matéria a ser apreciada no bojo do monitoramento futuro do cumprimento das determinações.

16. O monitoramento é a ocasião em que são avaliadas eventuais limitações e contextualizados, concretamente, os limites das atribuições do órgão destinatário da determinação e dos respectivos gestores das áreas afetas ao tema. Nesse sentido, como demonstram os precedentes do TCU antes citados, pesa mais na avaliação o fato de o órgão ter ou não adotado todas as medidas a seu alcance no sentido de concretizar o objeto visado pela determinação, não podendo seus gestores serem responsabilizados por eventuais atos, mora ou omissões de terceiros atores legalmente dotados de autonomia e independência decisória na estrutura dos Poderes da União e, eventualmente, até de entes subnacionais. Portanto, frise-se, uma vez mais, na hipótese de as aventadas dificuldades arroladas (em abstrato) pela recorrente se confirmarem no futuro e sejam concretamente

comprovadas junto ao TCU como limitadores ou impeditivos em tal ordem que extrapole o campo de atuação exigível do MDR, certamente serão ponderadas em favor dos gestores responsáveis caso o Tribunal venha a monitorar formalmente a deliberação. Mas, tomadas apenas como prognósticos de dificultosos cenários traçados em bases de conjecturas hipotéticas, como se extrai da r. peça recursal, não se revelam suficientes ao ponto de sugerir ao Tribunal, de forma prévia ao desenrolar dos fatos, dilatar os prazos em foco.

17. Com respeito às medidas legislativas em gestação, igualmente é argumento que soa insuficiente para pautar, de forma antecipada, a atuação do TCU (ampliação do prazo questionados por meio da via recursal). Primeiramente, projetos legislativos e mesmo minutas de decretos formuladas internamente no âmbito do Poder Executivo podem sofrer alterações insondáveis de antemão, tardarem a serem editados ou mesmo simplesmente não virem jamais a lume, como resultado normal da dialética entre as altíssimas instâncias envolvidas.

18. Caso sejam editadas, cada espécie legislativa ingressaria no ordenamento jurídico com o *status* normativo que lhe é próprio, no mínimo vinculando a atuação da Administração Federal diretamente envolvida (Poder Executivo). Nesse cenário futuro, na hipótese de se confirmar a edição de alguma(s) da(s) norma(s) enunciada(s) na peça recursal - ou a ausência de norma essencial para o andamento de medidas executórias (p. ex. fonte de receitas e créditos orçamentários) -, as determinações do TCU versando sobre o mesmo tema, proferida em caráter concreto no âmbito de processo administrativo de fiscalização, obviamente deverão ser contextualizadas e, eventualmente, mitigadas e/ou afastadas naquilo que confrontarem aquela moldura normativa que estiver pautando os gestores responsáveis no momento do cumprimento da decisão. Isso porque, obviamente, emendas à Constituição, leis e decretos, estando situados nos limites conferidos pelas respectivas normas superiores, gozariam de força normativa que se sobreporia a determinações da Corte de Contas concretamente delimitadas no âmbito de processo de fiscalização, especialmente quando proferidas justamente à vista de determinado quadro normativo anterior em que a matéria encontrava-se pendente do adensamento regulatório aludido (prazos para implantação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e operacionalização do Funcap).

19. Ainda nessa perspectiva normativa, não seria absurdo cogitar que as determinações do TCU tal como postas no caso presente e ante as informações levantadas no trabalho de auditoria operacional que as sustentam, possam até assumir, em alguma respeitosa medida, viés adicional de sinalização às altas instâncias deliberativas e atores envolvidos nesses processos decisórios (diversos do r. MDR), realçando ainda mais a todos a relevância e a premência em se dar ao tema tratamento normativo capaz de estabelecer parâmetros seguros para se efetivarem medidas executivas com reflexos concretos para as populações potencialmente em risco ou já afetadas por tragédias consumadas (finalidade última de uma política pública do tipo). Nesse sentido, a decisão recorrida militaria em favor da r. Administração recorrente, presumivelmente interessada em tanger referida agenda com a celeridade possível.

20. Por fim, além de todo o exposto, caberia novamente destacar que a recorrente não se insurgiu contra o mérito das determinações, mas tão somente quanto aos prazos fixados pelo TCU. Assim, seria razoável inferir que, desde o momento da ciência da deliberação (27/2/2020), a Administração daquela e. Pasta idealmente poderia estar se movimentando com o desvelo esperado para tentar cumpri-la no perímetro de suas competências institucionais (peça 100). Nesse contexto, o próprio lapso vertido entre a suspensão dos efeitos dos aludidos itens impugnados pelo presente recurso e o julgamento em definitivo de seu mérito (e esgotamento de outros recursos eventualmente cabíveis), na prática, terminará por ajuntar prazo extra àquele inicialmente posto pelo Tribunal para a efetiva adoção das medidas a cargo do MDR, sempre respeitando o alcance máximo possível de suas atribuições. Portanto, também nesse sentido prático, a capacidade de convencimento da argumentação recursal se desidrata.

CONCLUSÃO

21. Das análises anteriores, ante os elementos acostados a estes autos até o momento, o contexto fático evidenciado, os contornos normativos e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso,

conclui-se não haver fundamentos para o r. Colegiado julgador alterar o acórdão recorrido nos termos pleiteados pela recorrente (modulação dos prazos inicialmente fixados para cumprimento de determinação).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos às instâncias subsequentes, propondo-se:

- a) conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), representado pela Advocacia-Geral da União e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) cientificar o recorrente do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o relatório.