

VOTO

Em julgamento, pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU), contra o Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, no qual o Tribunal expediu determinações ao órgão no âmbito de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, com o fim de avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) 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.

2. O teor das determinações ora recorridas é o seguinte:

“(…)

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; (...).”

3. Nesta oportunidade, o recorrente alega que o Ministério do Desenvolvimento Regional não teria condições de atender às determinações constantes dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do acórdão recorrido no prazo fixado.

4. As teses recursais apresentadas pela AGU foram fundamentadas na Nota Técnica 1/2020/SFI DAG/MDR, proferida pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (peças 104, 106 e 107).

5. Segundo o recorrente, o apelo recursal não objetiva impugnar as razões de mérito contidas nos itens do acórdão recorrido, mas pretende, por seu turno, que seja fixado um prazo maior para seus atendimentos.

6. Quanto à determinação referente ao item 9.2.2 no sentido de que seja instituído, no prazo de 180 dias, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, o recorrente alega que a elaboração desse instrumento dependeria do decreto regulamentador da Lei 12.608/2012 (minuta à peça 105 e exposição de motivos à peça 108), cujo processo se encontraria em fase de conclusão no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional.

7. Nessa regulamentação, estariam previstos os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, a fim de que a elaboração deste possa se iniciar.

8. O recorrente ressalva 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, foi estimado o prazo de 30 (trinta) meses para a sua elaboração”.

9. Na mesma linha, afirma que o referido plano não será instituído apenas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 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.

10. Por fim, o recorrente defende que o rito para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil seria tão ou, até mesmo, mais complexo do que o de regulamentação da própria Lei 12.608/2012.

11. Diante desse cenário, solicita que este Tribunal amplie o prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa para um período de 30 (trinta) meses a contar da publicação do decreto que visa regulamentar a Lei 12.608/2012.

12. No que concerne à determinação no sentido de que o Ministério do Desenvolvimento Regional adote providências, no prazo de 180 dias, para efetivar a operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), o recorrente alega que, para tornar exequíveis os procedimentos referentes à operacionalização do fundo, é necessária a regulamentação da Lei 12.340/2010, que versa, entre outros, sobre a matéria.

13. O recorrente observa que a lei não especificou as fontes de recursos para compor o Funcap, mas apenas que parte desses recursos será oriunda de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União e seus créditos adicionais, bem como de eventuais doações.

14. Nesse contexto, faz ponderação de que a matéria transcenderia as competências da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, não sendo possível de ser por ela solucionada em um curto lapso temporal. Exemplifica, para tanto, que as questões orçamentárias demandarão a atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil junto ao Ministério da Economia.

15. Em adição, o recorrente enumera que, somente em 2019, teriam sido encaminhados para análise pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil oito diferentes projetos de lei com tal finalidade.

16. O recorrente argumenta, ainda, que se encontraria em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, que institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extinguir aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, por meio de Lei Complementar.

17. Afirma que “se aprovada, haverá extinção do Fundo de Calamidades Públicas, 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”.

18. Por fim, o recorrente alerta que a diversidade de fundos que vem sendo propostos no Poder Legislativo seria 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, a serviços públicos concedidos ou a atividades inerentes à iniciativa privada de forma difusa.

19. Diante desse cenário, solicita que este Tribunal amplie o prazo para a operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) de 180 dias para 1 ano.

20. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos (Serur) concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual propõe o conhecimento e o não provimento do apelo recursal.
21. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que este pedido de reexame deve ser conhecido (peça 114), pois preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.
22. Quanto ao mérito, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo, em essência, seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.
23. Inicialmente, não vislumbraria, neste caso concreto, óbice na concessão dos prazos solicitados, por reconhecer a complexidade da matéria e de seus desdobramentos.
24. No entanto, é justamente por conta da natureza do que trata a auditoria operacional e de seus desdobramentos para a sociedade brasileira que me manifesto, desde já, pelo não provimento deste apelo recursal.
25. Não é demais relembrar do que se trata nos presentes autos. Este Tribunal realizou auditoria operacional com o fito 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.
26. Ora, a fiscalização tratou de avaliar a gestão de riscos de desastres no Brasil, especialmente no que concerne às ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação a tais eventos. Pela própria extensão continental de nosso território, não é incomum a ocorrência de desastres no país que ocasionam significativas perdas de vidas e prejuízos materiais, atingindo, normalmente, a população mais necessitada.
27. Para se ter uma ideia da materialidade das despesas de recursos federais destinados para esse fim, no período de 2012 a 2019, foram empenhados cerca de R\$ 16 bilhões em ações relacionadas ao tema. Não obstante o volume de recursos despendidos, o Tribunal vem identificando em seus trabalhos problemas recorrentes na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, os quais ensejaram a realização desta auditoria e foram confirmados pela equipe de fiscalização, conforme os vários achados de auditoria, transcritos na instrução da Serur reproduzida no Relatório que compõe a presente deliberação.
28. Nesse cenário, o país não pode esperar por eventos administrativos e legislativos, até mesmo, incertos quanto às suas aprovações e aos seus inteiros teores, como os projetos de emenda constitucional e de lei, bem como da publicação de decretos regulamentadores, citados pelo recorrente.
29. Não se está minimizando de forma alguma a importância de tais processos legislativos, ocorre que há muito espaço para que os órgãos do Poder Executivo, especialmente capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, avancem, desde já, tanto na elaboração e implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil quanto na efetivação e operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).
30. Por evidente, no eventual surgimento de novos normativos, eles deverão ser tratados com o *status* normativo correspondente, contextualizando e sopesando-os tanto pelos órgãos afetados quanto pelo Tribunal na aferição do cumprimento de seus acórdãos.
31. Nesse cenário, é forçoso admitir que, a depender do que vier a ser publicado e de sua posição hierárquica, novas legislações podem, até mesmo, inviabilizar ou alterar significativamente o cumprimento das deliberações desta Corte. Ocorre que isto deve ser apreciado no momento de ocorrência do evento e apenas na hipótese de efetiva ocorrência.

32. De outra parte, a verificação do cumprimento dos prazos para a adoção das medidas determinadas faz-se quando do monitoramento do acórdão, momento no qual a unidade instrutora responsável pelos trabalhos verificará as ações já adotadas, as em curso e aquelas que serão posteriormente colocadas em prática.
33. É na fase de monitoramento que se encontra, em princípio, o melhor momento para se verificarem, também, eventuais circunstâncias concretas que possam afetar o cumprimento dos prazos originalmente estabelecidos, sejam elas de naturezas legal, operacional e/ou orçamentária.
34. É neste momento, também, que será avaliada eventual moras do gestor no cumprimento das deliberações, sem que lhe possa ser atribuída responsabilidade por atos ou omissões de outros atores.
35. Reforço as análises da unidade especializada no sentido de que este Tribunal tem grande sensibilidade no monitoramento de deliberações oriundas de auditorias operacionais, dentro de um processo dialético com os órgãos e entes responsáveis.
36. Ademais, em matérias complexas, o monitoramento pode e deve ser feito por etapas. A Serur cita, como exemplo, o Acórdão 1.275/2020-TCU-Plenário, que aprovou o plano de monitoramento apresentando justamente pelo ora recorrente, o Ministério do Desenvolvimento Regional, para fins de dar cumprimento a deliberação do Tribunal em outro processo dessa natureza.
37. Tudo isso está em consonância com as diretrizes da recém-publicada Resolução-TCU 315/2020, que disciplina, entre outros, os processos de monitoramento de determinações e recomendações desta Corte, a qual será utilizada como parâmetro nos trabalhos de monitoramento dos itens recorridos.
38. Devo ressaltar, ainda, que as deliberações do Tribunal devem, de outra parte, ser agentes indutores e motivadores na adoção de ações para todos os atores envolvidos no programa governamental, com vistas a buscarem implementar as medidas demandadas, em especial na elaboração e implementação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil quanto na efetivação e operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).
39. Em suma, não identifico elementos suficientes para que o Tribunal, previamente ao desenrolar dos fatos, aumente os prazos para cumprimento dos itens recorridos.
40. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende o recorrente.
41. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e rejeitado, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.
42. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator