

Proc. TC-006.308/2013-9
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão da reprovação da prestação de contas relativa a recursos transferidos ao município de Campos Sales/CE para implantação de um sistema de abastecimento de água na localidade de Poço de Pedras.

O plano de trabalho original tornou-se inviável após o açude daquela localidade haver secado completamente. O município procedeu à solicitação de sua alteração, de modo que fosse aproveitada, com sentido inverso, antiga adutora que levava água bruta de Poço de Pedras para a sede do município. O novo projeto exigira menor investimento, razão pela qual se intencionava aplicar a diferença na implantação de outro sistema de abastecimento de água, na localidade de Caiçara. O pedido recebeu parecer favorável no âmbito do órgão concedente.

O engenheiro consultor técnico da Funasa que visitou a obra de Poço de Pedras considerou, no entanto, que a água era de péssima qualidade, razão pela qual propôs a impugnação do valor de R\$ 42.607,70, quantia correspondente ao novo valor orçado para o sistema de abastecimento daquela localidade.

Segundo a instrução, a defesa contesta a informação sobre a qualidade da água, apresentando laudo de engenheiro perito dando conta de que ela é tratada.

A instrução repisa as evidências de que a água não é tratada e observa que não houve alteração formal do plano de trabalho, mas tão somente um parecer técnico que sugeriu que a alteração fosse aprovada. Propõe, então, o julgamento pela irregularidade das contas da ex-prefeita, Ana Maria Duarte de Figueiredo Arrais, e sua condenação em débito no valor de R\$ 84.647,31, com a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

O titular da unidade técnica discordou da impugnação do valor total do convênio. Entende que a matéria controversa se resume a saber se a água distribuída é ou não tratada. Lembra que há duas posições opostas, ambas baseadas em simples declarações. O secretário considera, no entanto, que essa discussão tem pouca relação com o débito, já que a obra de Poço da Pedra tem importância reduzida dentro dos diversos itens que compõem o projeto, especialmente após a redução do seu valor em face do esvaziamento do açude.

Sua crítica se dirige, então, não para os problemas da obra, mas para a conduta do conveniente que não aguardou o posicionamento oficial e final da Funasa quanto às alterações pretendidas no projeto, razão pela qual propõe o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Ana Maria Duarte de Figueiredo Arrais, sem condenação em débito, mas com a aplicação da multa prevista no art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

Concordo com o Secretário no que concerne à impossibilidade de condenação em débito. Não há elementos para desmentir a afirmação contida no laudo apresentado a título de “justificativa da execução da obra d’água do distrito de Poço de Pedras”, peça 14, no sentido de que a antiga estrutura que levava água dessa localidade para o Município de Campos Sales foi aproveitada no sentido inverso, com uso da água tratada proveniente do “Poço Pioneiro do Araripe”. Não se pode informar também a alegação de que a população local **foi** abastecida por essa água tratada até o momento em que a CAGECE decidiu, quando “o açude de Poço de Pedras veio a sangrar”, reativar o uso da adutora no sentido original, levando novamente água bruta dessa localidade para Campos Sales e prejudicando a qualidade do abastecimento local, proveniente da mesma estrutura

Ora, a seca inesperada e única na história do açude de Poço de Pedras impôs a necessidade de reavaliação da estrutura então planejada. A solução encontrada – uso de antiga adutora em sentido invertido – foi original e permitiu a redução dos custos, dado o acesso que proporcionou à água já tratada. É verdade que esse acesso não foi permanente e que, por isso, faz falta hoje o sistema de tratamento da água que deixou de ser construído. Não duvido, porém, que, à época, o município seria acusado de desperdício se, já dispondo de água tratada para a localidade, houvesse decidido insistir na construção do referido sistema apenas por precaução.

Quanto à questão de o reaproveitamento dos recursos haver sido realizado perante meramente o parecer técnico da Funasa, que não se confunde com a aprovação formal da entidade, considero tratar-se de erro escusável, especialmente quando se nota que sua consequência foi apenas o chamado “desvio de objeto”.

Descaracterizado o dano ao erário, cumpre reconhecer a insubsistência desta tomada de contas especial, conforme entendimento que vem se consolidando na jurisprudência recente do Tribunal. Trago à colação, a propósito, excerto do voto condutor ao Acórdão 1014/2014 – 2ª Câmara, que serve de fundamento dessa proposta:

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."

Se, ao contrário do que entendo, o erro consubstanciado na alteração do projeto sem a aprovação final da Funasa, for considerado grave o bastante para justificar a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, o TCU, em vez de arquivar este processo, poderia, em face do princípio da economia processual e do formalismo moderado, reconhecer, não obstante a designação atribuída pelo Ministério da Saúde, sua natureza de representação – analogamente ao que ocorre com a aplicação do princípio da fungibilidade das espécies recursais – de forma a tornar possível a aplicação da sanção sugerida pelo Secretário da Secex/CE.

Ministério Público, em 25/08/2014.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral