

**TC 004.614/2021-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade jurisdicionada:** Município de Caracol/PI.

**Responsáveis:** Gilson Dias de Macedo Filho (CPF: 228.031.143-72) e Nilson Fonseca Miranda (CPF: 227.214.523-04).

**Advogado ou Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** arquivamento.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Funasa em desfavor de Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, prefeitos de Caracol/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de compromisso TC/PAC 0166/14, registro Siafi 681776 (peça 4), que tinha por objeto a implantação de sistema de abastecimento de água em diversas localidades do aludido ente federado.

## HISTÓRICO

2. Em 09/08/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Superintendência Estadual da Funasa No Estado do Piauí autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2513/2019.

3. O Termo de compromisso TC/PAC 0166/14, registro Siafi 681776, foi firmado no valor de R\$ 3.478.392,12, integralmente à conta do concedente. Teve vigência de 07/05/2014 a 07/05/2017, com prazo para apresentação da prestação de contas em 06/07/2017. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 3.478.392,12, com créditos nos seguintes valores e datas: R\$ 695.678,42, em 10/02/2015; R\$ 1.043.517,64, em 16/09/2015; R\$ 1.043.517,63, em 13/11/2015; e R\$ 695.678,43, em 21/12/2015 (peça 63, p. 1, 8, 10 e 11).

4. A Funasa realizou visitas ao local das obras em 03/08, 23/09 e 28/11/2015, bem como em 09/11/2018 (peças 14, 17, 19 e 38).

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio do documento constante na peça 40.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao Prefeitura Municipal de Caracol - PI, no âmbito do termo de compromisso descrito como 'IMPLANTACAO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM DIVERSAS LOCALIDADES DO MUNICIPIO DE CARACOL/PI.'

7. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório (peça 72), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 6.984.351,02, imputando-se a responsabilidade aos prefeitos Nilson Fonseca Miranda



(2013-2017), na condição de gestor dos recursos, e Gilson Dias de Macedo Filho (2017-2020), na condição de prefeito sucessor.

9. Em 29/01/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 76), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 77 e 78).

10. Em 29/01/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 79).

## **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 06/07/2017, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

11.1. Gilson Dias de Macedo Filho, por meio do ofício acostado à peça 64, recebido em 29/07/2020, conforme AR (peça 67).

11.2. Nilson Fonseca Miranda, por meio do ofício acostado à peça 42, recebido em 05/04/2019, conforme AR (peça 45).

### **Valor de Constituição da TCE**

12. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 01/01/2017 é de R\$ 7.610.681,22, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

## **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

13. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com os mesmos responsáveis:

<b>Responsável</b>	<b>Processos</b>
Nilson Fonseca Miranda	000.099/2019-8 [TCE, aberto, TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), exercício 2013, função Educação (nº da TCE no sistema: 1202/2018)].

14. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

<b>Responsável</b>	<b>Débitos inferiores</b>
--------------------	---------------------------



Nilson Fonseca Miranda	1759/2018 (R\$ 29.574,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado.
------------------------	---

15. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

### **EXAME TÉCNICO**

16. O caso em análise trata de tomada de contas especial autuada em face de irregularidades verificadas no âmbito do Termo de Compromisso TC/PAC 0166/14, consubstanciadas na não apresentação de documento que comprove o pleno exercício dos poderes inerentes à propriedade do imóvel onde edificado o objeto do ajuste e das outorgas e licenciamentos dos poços artesianos perfurados.

17. Importa enfatizar que as únicas irregularidades apuradas nos autos dizem respeito à não apresentação dos aludido documentos, visto que a Funasa atestou a execução integral do objeto, nos seguintes termos (peças 38-40):

Após vistoria realizada em 09/11/2018 ao TC/PAC 0166/2014, firmado entre o município de Caracol-PI e a Funasa, assim me manifesto:

As obras físicas relacionadas ao termo de compromisso em questão foram concluídas. Foram 18 comunidades rurais, no município de caracol-PI, beneficiadas com água tratada em quantidade e qualidade compatíveis as necessidades de cada localidade.

No tocante a adução foram implantados 11.146 m de tubos, beneficiando 18 localidades rurais no município de Caracol-PI.

Quanto a rede de distribuição implantada, verificamos que as 18 localidades rurais foram beneficiadas com 29.022 m de tubos, proporcionado água de qualidade e em quantidade satisfatórias a população beneficiada.

610 famílias foram beneficiadas com ligações domiciliares; proporcionando atendimento humanizado e eficaz no tocante ao abastecimento regular de água tratada na zona rural do município de Caracol-PI.

#### **Conclusão:**

No tocante as metas físicas, considero que o termo de compromisso em questão atingiu o seu objetivo. Assim sendo, considero que as metas físicas contratadas atingiram percentual de execução da ordem de 100,00%.

18. Nada obstante, esses mesmos documentos (peças 38-40) enfatizaram que, “no tocante ao objetivo do convênio e a etapa útil almejada, em função da não apresentação até a presente data dos registros de imóvel das áreas beneficiadas e das outorgas e licenciamentos dos poços artesianos perfurados, considero e mensuro o alcance do objetivo em 0, 00%”.

19. Em virtude dessas irregularidades, o tomador de contas considera configurado dano ao erário e propõe a rejeição das contas no valor original de R\$ 6.984.351,02, imputando aos prefeitos Nilson Fonseca Miranda (2013-2017), na condição de gestor dos recursos, e Gilson Dias de Macedo Filho (2017-2020), na condição de prefeito sucessor, a responsabilidade pelo débito apurado.

20. Analisando o caso vertente, todavia, verifica-se que os autos não contemplam hipótese de débito.

21. Com efeito, como bem se sabe, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, que tem por fundamento jurídico o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra da responsabilidade civil (Boletim de Jurisprudência 151/2016). Nesse passo, para que haja obrigação de reparar os cofres públicos, são requisitos indispensáveis não apenas a



demonstração da prática de ato ilícito, mas também que dele resulte efetivo dano (art. 927 do Código Civil), visto que em nosso ordenamento a mera suposição futura de dano ou sua ocorrência sem o ilícito antecedente não constituem fundamentos jurídicos válidos para embasar ação de ressarcimento.

22. Na espécie, a ausência do licenciamento ambiental não configura ato ilícito, ao passo que a não comprovação da titularidade do terreno, conquanto configure ato ilícito, não acarreta dano, de modo que não existe amparo para a pretensão reparatória articulada pela entidade concedente dos recursos federais.

23. Em relação a este último aspecto, o mero descumprimento da obrigação de apresentar a comprovação da titularidade do terreno onde as obras foram edificadas, conquanto configure ato ilícito, não implica obrigação de reparar, que somente surge se houver impedimento para o uso da área em que edificadas as obras, o que, como visto, não se verificou.

24. Além disso, com a entrada em operação, o empreendimento passa ao patrimônio do município, circunstância na qual eventual futuro impedimento de uso da benfeitoria será da alçada exclusiva dos órgãos de controle locais.

25. No que tange à suposta ilicitude envolvendo a ausência do licenciamento ambiental, verifica-se que o termo de ajuste (peça 4, p. 2) estabeleceu, entre outras, como obrigações do compromitente, apresentar “licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente (...), conforme o caso, e nos termos da legislação aplicável” (alínea “b”, da Cláusula Terceira), bem como condicionou a liberação da primeira parcela à apresentação da Licença de Instalação (parágrafo quarto da Cláusula Décima Primeira do ajuste - peça 4, p. 9).

26. Ocorre que, nos termos da legislação então vigente, as obras objeto do ajuste em tela não se enquadravam entre aquelas sujeitas a licenciamento, conforme se extrai do trecho a seguir colacionado, em que a Procuradoria-Geral Federal tratou especificamente do licenciamento ambiental relacionado ao ajuste (peça 8):

(...) 32. Em relação ao licenciamento ambiental, que é exigência constitucional, detalhada nos normativos do CONAMA, também é aplicável para as ações que envolvam o PAC, quando se enquadrarem como de significativo potencial ofensivo ao meio ambiente.

33. O Licenciamento Ambiental, em conformidade com a definição trazida pelo art. 1º, I, da Resolução CONAMA 237/97, é ‘o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.’

34. No anexo da norma mencionada, são listadas, de forma exemplificativa, as atividades que estão sujeitas ao licenciamento ambiental, dentre as quais se destacam as seguintes:

Obras civis: (Canais para drenagem; Retificação de curso de água; Abertura de barras, embocaduras e canais e outras obras-de-arte);

Serviços de utilidade (Estações de tratamento de água; Interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário; Tratamento e destinação de resíduos industriais (Líquidos e sólidos); Tratamento / disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros; Tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; Dragagem e derrocamentos em corpos d’água e Transporte por dutos.

35. Disciplinando, de forma mais detalhada, as ações específicas de saneamento básico, foram editadas as Resoluções do CONAMA n. 05/88; 377/2006 e 404/2008, que, respectivamente, tratam do licenciamento ambiental de obras de saneamento; do licenciamento, ambiental simplificado do Sistema de Abastecimento de Água e do licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.



36. Nestes termos, o art. 1º da Resolução CONAMA 05/1988 define que **‘ficam sujeitas a licenciamento as obras de saneamento para as quais seja possível identificar modificações ambientais significativas’**. Desdobrando o conceito, o seu parágrafo único prevê que **‘são consideradas significativas e, portanto, objeto de licenciamento**, as obras que por seu porte, natureza e peculiaridade **sejam assim consideradas pelo órgão licenciador e necessariamente as atividades e obras relacionadas no art. 3º desta Resolução’**.

37. Segue transcrito o mencionado art. 3º, que elenca hipóteses nas quais o licenciamento é obrigatório.

Art. 3º Ficam sujeitas a licenciamento as obras de sistemas de abastecimento de água sistemas de esgotos sanitários, sistemas de drenagem e sistemas de limpeza urbana a seguir especificadas:

I - Em Sistemas de Abastecimento de Água.

a) obras de captação cuja vazão seja acima de 20% (vinte por cento) da vazão mínima da fonte de abastecimento no ponto de captação e que modifiquem as condições físicas e/ou bióticas dos corpos d’água.

II - Em Sistemas de Esgotos Sanitários:

a) obras de coletores troncos;

b) interceptores;

c) elevatórias;

d) estações de tratamento;

e) emissários e,

f) disposição final;

IV - Em Sistemas de Limpeza Urbana.

a) obras de unidades de transferência, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de origem doméstica, pública e industrial;

b) atividades e obras de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos sólidos de origem hospitalar.

38. No caso concreto, foi juntada Análise Técnica com a informação de que o empreendimento foi dispensado de licenciamento, havendo cláusula no ajuste no sentido de que os recursos somente serão liberados após a comprovação da licença ambiental de instalação, devendo a Administração sanar tal impropriedade. (grifos acrescidos)

27. A análise técnica referida no aludido parecer encontra-se à peça 9, que especificamente dispensa de licenciamento ambiental a perfuração dos poços artesianos ali referidos, **“por tratar-se de atividade geradora de impactos ambientais pouco significativos, conforme art. 10 da Lei 6.938/81, art. 2º da Resolução Conama 237/97 e art. 5º da Resolução Consema 010/2009”**.

28. À luz dessas considerações, verifica-se que a impropriedade no caso vertente envolvia o estabelecimento de condicionantes relacionadas ao licenciamento ambiental para a implementação do ajuste e não a ausência da apresentação de documentação dessa natureza, conforme se infere do item 38 do parecer elaborado pela Procuradoria-Geral Federal acima transcrito.

29. Em face do exposto, deduz-se que a ausência da apresentação dessa documentação no caso vertente não pode ser considerada ato ilícito ensejador de dano ao erário.

30. Ocorre que a descaracterização de dano ao erário é hipótese que dá ensejo ao arquivamento dos autos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do feito, de acordo com o art. 212 do RI/TCU e o art. 7º, II, da IN TCU nº 71/2012.



## **CONCLUSÃO**

31. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, concluiu-se pela não ocorrência do dano imputado aos responsáveis, de modo que deve ser proposto o arquivamento dos autos, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com base nos arts. 212 do RI/TCU e 7º, inciso II, da Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com proposta para o Tribunal:

a) arquivar os autos, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com base nos arts. 212 do RITCU e 7º, inciso II, da Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU; e

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis.

Secex/TCE, em 08 de outubro de 2021.

*(Assinado eletronicamente)*  
Marco André Santos de Albuquerque  
AUFC – Matrícula TCU 5.816-5