

Processo TC-004.614/2021-6 (com 84 peças)

Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor dos srs. Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, prefeitos de Caracol/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 166/2014, registro Siafi 681776 (peça 4), que tinha por objeto a implantação de sistema de abastecimento de água em diversas localidades do aludido ente federado.

Finalizada a fase interna do processo de tomada de contas especial, foram os autos submetidos a este Tribunal, ocasião na qual o auditor da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) incumbido de seu exame elaborou a análise constante à peça 82, por meio da qual concluiu o seguinte:

“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.”

Foi proposto, então, com a anuência do corpo diretivo da SecexTCE (peças 83/4), o seguinte 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.”

II

O Ministério Público de Contas da União, com as devidas vênias, discorda da proposta de encaminhamento apresentada pela SecexTCE.

Com efeito, observa-se que o exame empreendido no âmbito daquela Secretaria afastou, do seguinte modo, o suposto dano ao erário versado nos autos:

“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.” (grifou-se)

Conforme se depreende do excerto acima transcrito, duas falhas ensejaram a instauração do presente processo de tomada de contas especiais. São elas: (a) ausência de licenciamento ambiental; e (b) não comprovação da titularidade dos terrenos utilizados

Especificamente quanto à ausência de licenciamento ambiental, importante ressaltar que o parecer de análise técnica da Funasa (peça 6) taxativamente o dispensava. Tal registro vai ao encontro do seguinte exame empreendido pela unidade técnica:

“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):

[...]

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.”

O MP de Contas, em relação à questão de licenciamento ambiental, manifesta-se de acordo com o exame empreendido pela unidade técnica.

Todavia, no tocante à questão afeta à demonstração da titularidade dos terrenos, este *Parquet* discorda da avaliação da SecexTCE, no sentido de que inexistiria dano ao erário e que o processo deveria ser arquivado com fundamento no art. 212 do RITCU c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012.

Nesse sentido, convém lembrar que o arquivamento respaldado no art. 212 do RITCU somente é cabível, segundo entendimento deste *Parquet*, na ausência de débito e quando não houver outras irregularidades que mereçam a detida atenção desta Corte de Contas. Há vasta jurisprudência nessa linha, conforme se observa no seguinte enunciado da jurisprudência sistematizada do Tribunal:

A elisão do débito apurado em tomada de contas especial é condição suficiente para o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, por *ausência dos pressupostos* de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 212 do Regimento Interno/TCU), **desde que não existam outras irregularidades que ensejem a atuação do Tribunal**.

Acórdão 5066/2015-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

No caso em concreto, contudo, o exame preliminar dos autos evidencia que remanescem tanto os indícios de débito e quanto outras irregularidades que ensejam a pronta atuação deste Tribunal.

Com efeito, em relação ao débito, a ausência de documentos hábeis a demonstrar que os valores dispendidos passaram a integrar o patrimônio municipal enseja a realização, pelo Tribunal, de citação dos responsáveis, para que apresentem alegações de defesa sobre a falha verificada ou recolham aos cofres da Funasa os valores repassados ao ente municipal por intermédio do Termo de compromisso TC/PAC 166/2014, pois, em tese, tais recursos podem ter sido aplicados em prol de equipamentos de terceiros.

Além disso, embora existam indicativos que foram feitas as obras previstas no Termo de compromisso TC/PAC 166/2014, é inconteste que os gestores municipais se omitiram e não cumpriram o disposto na Cláusula Terceira, “b”, item III, do Termo de Compromisso (peça 4), isto é, não apresentaram os documentos de titularidade dominial da área de intervenção.

Tal infração, diga-se, vai em sentido diametralmente oposto à declaração do sr. Nilson Fonseca Miranda, que se comprometeu (peça 3) a apresentar tal documentação até a vigência final do termo de compromisso firmado, “**sob pena de impugnação da comprovação das parcelas liberadas consoantes [sic] preconizada o art. 5º c/c/ art. 6º e seus §§ da Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007**”.

Há, portanto, falha que deve ser objeto do escrutínio desse Tribunal.

Nesse contexto, considerando que não foi demonstrada a titularidade dominial da área de intervenção, bem como que os gestores não cumpriram aquilo que foi pactuado, o MP de Contas considera que, preliminarmente, devem ser promovidas as citações dos srs. Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, prefeitos de Caracol/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 166/2014.

III

Ante o exposto, o MP de Contas discorda do encaminhamento sugerido pela SecexTCE e propõe que:

a) Seja realizada a citação dos srs. Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, prefeitos de Caracol/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente, para que apresentem alegações de defesa sobre a não demonstração da titularidade dominial da área de intervenção ou recolham aos cofres da Funasa a integralidade dos valores repassados ao município de Caracol/PI por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 166/2014, registro Siafi 681776 (peça 4), cujo objeto era a implantação de sistema de abastecimento de água em diversas localidades do aludido ente federado.

Brasília, 20 de Outubro de 2021.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador