



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).

11. Uma vez remetidos os autos a este Tribunal para fins de apreciação e julgamento, em sede de instrução preliminar (peça 82), a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 71/2012 verificou que não havia óbices que impedissem o prosseguimento desta tomada de contas especial, uma vez que não se configurou o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador e a primeira notificação válida dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Verificou-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 01/01/2017 era superior ao valor mínimo de alçada vigente nesta Corte de Contas. Por fim, foi encontrado débito imputável ao responsável Nilson Fonseca Miranda em outros processos no Tribunal.

12. Na sequência, o exame técnico dos elementos fáticos e jurídicos relacionados ao feito concluiu pela inexistência da ocorrência do dano imputado aos responsáveis, com consequente proposta para **arquivamento do feito**, 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, diante da seguinte linha de argumentação (peça 82, p. 3-5):

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 as 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 agro-químicos 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 Resolução 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 mantidos)

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 Conesma 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. (grifos mantidos)

13. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do procurador Júlio Marcelo de Oliveira, discordou da proposta de encaminhamento apresentada pela Secex-TCE (peça 85), pelos seguintes motivos:

(...) 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.’ (grifos mantidos)

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.’ (grifos mantidos)

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 (grifos mantidos)



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 incontestado 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.

14. Em consequência, o Ministério Público junto ao TCU apresentou proposta de encaminhamento para o TCU realizar 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.

15. O relator do feito acolheu a proposta apresentada pelo **Parquet** e determinou a baixa dos autos para a adoção das providências cabíveis pela Secex-TCE (peça 86).

16. Em cumprimento ao pronunciamento do relator, proferido em 26/10/2021, foi efetuada citação dos responsáveis, NOS seguintes moldes:

a) Gilson Dias de Macedo Filho – promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 69695/2021 – Sproc (peça 93)

Data da Expedição: 12/01/2022

Data da Ciência: **24/01/2022** (peça 98)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU e atualizada em 07/12/2021 (peça 90)

Fim do prazo para a defesa: 08/02/2022



Comunicação: Ofício 69696/2021 – Seproc (peça 91)
Data da Expedição: 12/01/2022
Data da Ciência: **24/01/2022** (peça 100)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Registro Nacional de Carteira de Habilitação (peça 90)
Fim do prazo para a defesa: 08/02/2022

b) Nilson Fonseca Miranda – promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 69692/2021 – Seproc (peça 92)
Data da Expedição: 12/01/2022
Data da Ciência: **não houve – mudou-se** (peça 96)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU e atualizada em 07/12/2021 (peça 89)

Comunicação: Ofício 69694/2021 – Seproc (peça 94)
Data da Expedição: 12/01/2022
Data da Ciência: **25/01/2022** (peça 97)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no Registro Nacional de Carteira de Habilitação (peça 89)
Fim do prazo para a defesa: 09/02/2022

Comunicação: Ofício 69693/2021 – Seproc (peça 95)
Data da Expedição: 12/01/2022
Data da Ciência: **24/01/2022** (peça 99)
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Tribunal Superior Eleitoral (peça 89)
Fim do prazo para a defesa: 08/02/2022

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 101), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, deixando de apresentar, portanto, defesa.

EXAME TÉCNICO

19. O exame técnico ora proposto compreende a análise da revelia configurada, tomando como base as irregularidades atribuídas aos responsáveis no âmbito das instruções precedentes, em cotejo com os elementos comprobatórios constantes dos autos e os argumentos que possam ser aproveitados em favor dos responsáveis em manifestações colhidas na fase interna desta Tomada de Contas Especial, acaso existentes.

Da validade das notificações

20. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 04/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170,



de 30/06/2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...) Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

21. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

22. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Min. Aroldo Cedraz).



23. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da Lei 1.533/1951 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis

24. No caso vertente, a citação do responsável Gilson Dias de Macedo Filho se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço realizada pelo TCU na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU e na base de dados do Registro Nacional de Carteira de Habilitação (peça 90), sendo que a entrega dos ofícios citatórios nesses endereços restou comprovada (peças 98 e 100).

25. De forma análoga, a citação do responsável Nilson Fonseca Miranda se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço realizada pelo TCU na base de dados da Receita Federal custodiada pelo TCU, na base de dados do Registro Nacional de Carteira de Habilitação e na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (peça 89), sendo que a entrega dos ofícios citatórios nesses dois últimos endereços restou comprovada (peças 97 e 99).

26. A comunicação nestes termos encontra fundamento no art. 179, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, e o recebimento da notificação no endereço oficial torna válida a medida processual adotada por esta Corte de Contas, tornando desnecessárias outras medidas pelo Tribunal.

27. Superada a análise acerca da validade das notificações, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-Plenário, Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Como visto, os responsáveis foram citados em decorrência da não demonstração da titularidade dominial da área de intervenção do TC/PAC 166/2014.

30. Ao deixar de se manifestar, os responsáveis, em tese, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

31. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da

verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

32. No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna (peça 72, p. 4, item 12), não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

Da manutenção da proposta de arquivamento do feito

33. Como visto, as citações ora examinadas foram motivadas pela posição contrária do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 85) em relação à proposta apresentada pela Secex-TCE, no sentido de o processo ser arquivado com base nos arts. 212 do RITCU e 7º, inciso II, da Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU (peça 82).

34. Em linhas gerais, pesavam contra os responsáveis a ausência de licenciamento ambiental e a não comprovação da titularidade dos terrenos utilizados, sendo este segundo aspecto o ponto de dissenso apresentado pelo **Parquet**, uma vez demonstrada que a ausência do referido licenciamento ambiental não poderia ser considerado ilícito ensejador de dano no caso vertente.

35. Quanto ao segundo aspecto, o **Parquet** inicialmente indicou que o arquivamento respaldado no aludido art. 212 do RITCU somente é cabível na ausência de débito e quando não houver outras irregularidades. Citou haver vasta jurisprudência sobre o tema e juntou um precedente nesse sentido (Acórdão 5.066/2015-2ª Câmara, Min. Vital do Rêgo).

36. Nesse passo, ponderou que o exame preliminar dos autos evidencia que remanescem tanto indícios de débito quanto de outras irregularidades que ensejam a pronta atuação deste Tribunal.

37. Em relação ao débito, ponderou que “a ausência de documentos hábeis a demonstrar que os valores dispendidos passaram a integrar o patrimônio municipal enseja a realização (...) de citação dos responsáveis (...), pois, em tese, tais recursos podem ter sido aplicados em prol de equipamentos de terceiros”.

38. Em relação a outras irregularidades, embora tenha reconhecido que existem indicativos de que as obras previstas foram executadas, pontua que seria incontestável a omissão dos gestores municipais, porquanto deixaram de apresentar os documentos de titularidade dominial da área de intervenção, conforme disposto na Cláusula Terceira, “b”, item III, do Termo do Compromisso (peça 4).

39. Ainda a esse respeito, observou que a infração em tela rivaliza com a declaração apresentada pelo prefeito Nilson Fonseca Miranda à peça 3, segundo a qual tal documentação seria apresentada até a vigência final do termo de compromisso firmado, “**sob pena de impugnação da comprovação das parcelas liberadas**, consoante preconizada o art. 5º c/c art. 6º e seus §§ da Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007”.

40. Com as vênias de praxe, os argumentos acima expostos não afastam a procedência da proposta de arquivamento dos autos.

41. Em relação ao primeiro aspecto suscitado, a aplicação dos recursos descentralizados ao conveniente em prol de equipamentos de terceiros não é, por si só, fato gerador de dano. A rigor, durante toda a execução da avença há exatamente esta situação de utilização de recursos públicos em prol de equipamentos de terceiros, uma vez que a comprovação da titularidade do terreno é providência postergada para o final da vigência do ajuste.

42. Conforme pontuado na instrução precedente (peça 82), 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).

43. 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.

44. Sucede, portanto, que o mero descumprimento da obrigação de apresentar a comprovação da titularidade do terreno onde as obras foram edificadas, conquanto configure ato ilícito, passível de aplicação de sanção punitiva por descumprimento de cláusula contratual, 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.

45. Quanto ao segundo aspecto suscitado, é inconteste que houve omissão dos gestores, uma vez que havia expressa previsão para a apresentação dos documentos da titularidade dominial da área de intervenção. Sob esse prisma, todavia, não é possível alegar que haveria no caso concreto uma outra irregularidade além do dano, suficiente para afastar a incidência do art. 202 do RITCU, isso porque a irregularidade em tela nada mais é do que a causa para a ocorrência do suposto dano.

46. A partir desses argumentos, portanto, reitera-se o entendimento consignado na instrução precedente de descaracterização do dano ao erário, diante do que será renovada a proposta de 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

47. 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

48. 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 23 de março de 2022.

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