

Processo TC-004.614/2021-6 (com 105 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.”

Naquela oportunidade, o MP de Contas divergiu da unidade instrutiva, conforme os fundamentos insertos no parecer acostado à peça 85, e propôs que fosse 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*”.

Tendo Vossa Excelência anuído às propostas do MP de Contas e determinado a realização das citações (peça 86), os autos retornaram à unidade instrutiva, que envidou esforços

para a obtenção das alegações de defesa dos responsáveis, mas que, todavia, não logrou êxito nesse propósito.

Ato contínuo, foi elaborada a derradeira instrução (peça 103), por meio da qual o auditor-instrutor manteve seu posicionamento anterior, no sentido de arquivamento dos autos, ao promover o seguinte exame:

“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 inconteste 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.” (peça 103)

Embora o Diretor da SecTCE/D3, da SecexTCE, tenha concordado com o referido encaminhamento (peça 104), o Secretário dessa mesma unidade instrutiva, em seu Pronunciamento de peça 105, apresentou diversas ponderações em relação à proposta contida na referida instrução, entre as quais destacam-se:

“9. Com as devidas vênias, dissentimos da proposta de encaminhamento constante da instrução acostada à peça 103 destes autos. Preliminarmente, faz-se necessário destacar que uma vez conhecidos e instaurados, os processos seguem rito procedimental próprio, determinado pela Lei Orgânica do TCU e respectivo Regimento Interno, bem como pelas normas específicas, no qual são especialmente observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. O desaguadouro natural desses procedimentos é o julgamento de mérito do direito material, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, não há falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa por esta Corte Federal de Contas. O regular processamento da Tomada de Contas Especial e o consequente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não de débito, de omissão, ou não de atos irregulares que ensejem a reprovação das contas. O processo de Tomada de Contas Especial, como qualquer outro processo administrativo, civil ou penal, deve caminhar para o provimento de mérito, com o julgamento pela procedência ou improcedência do pedido. Vale dizer, o processo existe, é válido, regular e impõe seja decidido, independentemente das questões de mérito. Essa é a dicção do Voto Condutor do Acórdão 1.778/2021-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro, Walton Alencar Rodrigues.

12. No que tange ao mérito propriamente dito, além de ter ocorrido nítido descumprimento de preceito estabelecido na Cláusula Terceira, “b”, item III, do

Termo de Compromisso (peça 4), os responsáveis não apresentaram alegações de defesa e deixaram de carrear aos autos documentos hábeis a demonstrar que os valores dispendidos passaram a integrar o patrimônio municipal. Ou seja, não ficou devidamente comprovado que o terreno no qual foi construído o sistema de abastecimento de água pertence ao município de Caracol/PI.

13. A par do relatado no item anterior, a jurisprudência do Tribunal estabelece que é exigida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel (Acórdãos 2909/2009-TCU-Plenário e 3484/2012-TCU-2ª Câmara). Ou ainda, a mera existência de decreto de desapropriação de área que será objeto de intervenção não é condição suficiente para a transferência de recursos com vistas ao início de obras conveniadas, devendo o concedente autorizá-la somente após a regularização fundiária, mediante justa e prévia indenização, sob pena de o responsável ser **condenado a devolver a integralidade dos valores transferidos, ainda que o objeto pactuado tenha sido executado** (Acórdão 1304/2019-TCU-2ª Câmara).

14. Dessa forma, sugere-se ao Tribunal que se manifeste pela irregularidade das contas dos Srs. Gilson Dias de Machado Filho (228.031.143-72) e Nilson Fonseca Miranda (227.214.523-04) pelo fato de não terem apresentado a titularidade dominial da área em que foi feita a intervenção objeto do Termo de Compromisso nº 166/2014 (Siafi nº 681776), celebrado entre o município de Caracol/PI e a Fundação Nacional de Saúde. Em consequência, seja imputado aos responsáveis citados o débito abaixo descrito, descontados eventuais créditos, bem como lhes seja aplicada, individualmente, a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/92.

Cofre Credor: Tesouro Nacional (PAC)

Data de Ocorrência	Débito/Crédito	Valor (R\$)
20/1/2016	D	14.611,26
23/12/2015	D	25.569,71
22/12/2015	D	690.382,29
13/11/2015	D	1.055.263,82
18/09/2015	D	1.025.120,21
07/08/2015	D	693.274,91
26/12/2016	C	27.493,18

15. Em face do exposto, submetemos o presente processo ao Relator, via Ministério Público junto ao TCU, com as seguintes propostas:

a) considerar revéis os responsáveis Gilson Dias de Machado Filho (228.031.143-72) e Nilson Fonseca Miranda (227.214.523-04), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Gilson Dias de Machado Filho (228.031.143-72) e Nilson Fonseca Miranda (227.214.523-04), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva

quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, abatendo-se, na oportunidade, as importâncias já recolhidas, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Data de Ocorrência	Débito/Crédito	Valor (R\$)
20/1/2016	D	14.611,26
23/12/2015	D	25.569,71
22/12/2015	D	690.382,29
13/11/2015	D	1.055.263,82
18/09/2015	D	1.025.120,21
07/08/2015	D	693.274,91
26/12/2016	C	27.493,18

Débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 29/3/2022: R\$ 5.106.274,76 (peça 102)

c) aplicar individualmente aos responsáveis Gilson Dias de Machado Filho (228.031.143-72) e Nilson Fonseca Miranda (227.214.523-04) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde - Funasa e aos responsáveis, para ciência;

- h) informar à Procuradoria da República no Estado do Piauí, à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e
- i) informar à Procuradoria da República no Estado do Piauí que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

II

O Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo titular da SecexTCE (peça 104), por entender que a ausência de regularização fundiária verificada neste caso em concreto é falha grave, a qual enseja o julgamento pela irregularidade das contas.

Nessa linha, importa ressaltar que tal impropriedade, além de motivar a irregularidade das contas, também fomenta a existência de dano ao erário em virtude do robusto risco de os equipamentos construídos em terrenos de terceiros não cumprirem sua função social e passarem a beneficiar apenas seus reais possuidores. Eis o porquê de o Tribunal, reiteradamente, determinar que *“a Administração somente deve emitir autorização para início das obras após a efetiva comprovação da titularidade das respectivas áreas, não admitindo para esse fim documentos diversos daqueles constantes nas normas específicas”*.

O Tribunal, em diversos julgados, manifesta-se nesse sentido. Como exemplo, o MP de Contas destaca o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 725/2016-Plenário, cuja relatoria competiu ao Exmo. Ministro-Substituto Marcos Benquerer

“31. Outro indício de irregularidade inicialmente detectado pela SeinfraUrbana, no âmbito da execução do Contrato de Repasse 0224.978-45/2007, foi **o início das obras antes que tivesse sido efetuada pela Cagepa a regularização fundiária, de tal forma que não foram previamente efetuados realojamentos e desapropriações, consoante o traçado original da linha adutora.**

32. No tocante a essa impropriedade que a unidade técnica especializada considerou parcialmente elidida pelas razões de justificativa apresentadas, relativa à abertura do procedimento licitatório sem a devida verificação da regularidade fundiária dos locais de assentamento das adutoras e redes de distribuição de água tratada, tenho algumas ponderações a fazer.

[...]

35. Sobre esta matéria, tem-se o Acórdão 1230/2013-TCU-Plenário, importante precedente citado pela unidade instrutiva, em que o Tribunal assim elucidou a questão:

‘Em diversas ocasiões, ao apreciar matérias envolvendo a desapropriação para fins de obras públicas, este Tribunal se manifestou pela necessidade da regularização fundiária prévia ao início das obras, em conformidade com o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a exemplo da Decisão 611/2001-Plenário e dos Acórdão 909/2003-TCU-Plenário, 956/2006-Plenário. Observo que a intervenção do Tribunal no TC Processo 027.377/2010-5, de minha

Relatoria, resultou, entre outros, na edição de normativo pelo Ministério da Integração, estabelecendo critérios mais rigorosos para os trabalhos de instrução processual com vistas a desapropriações e implantação de obras públicas (Acórdãos 1032/2012 e 2817/2012, ambos do Plenário).

A declaração de utilidade pública de área afetada às obras, desacompanhada das medidas subsequentes, no âmbito administrativo ou judicial, necessárias à desapropriação, não é bastante para comprovar a regularização fundiária. **Ademais, a descontinuidade das providências tendentes à regularização fundiária, por omissão ou inércia da Administração, caracteriza grave irregularidade uma vez que pode implicar prejuízos ao Erário e à continuidade das obras.**

A respeito do assunto, vale lembrar a Decisão 483/1999-Plenário, que pontua: '... a aquisição da propriedade, mediante desapropriação, não se consuma com a mera declaração, pelo poder expropriante, da utilidade pública ou do interesse social do bem a ser desapropriado'.

De outra parte, a matéria foi tratada pelo Tribunal em processo de consulta formulada pelo Ministério da Saúde acerca da legitimidade de realização de obra em imóvel (terreno) objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso (TC Processo 022.944/2006-0).

Em resposta à referida consulta, mediante o Acórdão 2254/2006-TCU-Plenário, este Tribunal decidiu por:

'9.2. informar ao Consulente que, em tese, é admitida a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, por interesse social, de que se detenha somente a imissão provisória de posse, determinada pelo juízo da causa, analogamente ao previsto no art. 2º, inciso VIII, item a.1, e § 11º, da Instrução Normativa/STN no 1/1997, com as alterações introduzidas pela IN/STN no 4/2003;'

Julgo que a jurisprudência desta Corte de Contas indica claramente a necessidade de, no caso desapropriação, os órgãos e entidades da Administração Pública providenciarem antecipadamente a regularização das áreas, mediante justa e prévia indenização, para, somente então, autorizarem o início das obras. No caso de processo judicial, conforme o Acórdão 2254/2006-TCU-Plenário acima mencionado, o início das obras somente pode ocorrer após a imissão na posse, determinada pelo juízo da causa.' (Grifei)

36. Por último, considero importante destacar, ainda, que essa questão da titularidade do imóvel, por ocasião da consolidação dos resultados da FOC, ensejou, diante da gravidade que encerra, determinação ao Ministério das Cidades para que exigisse da Caixa Econômica Federal que somente emitisse autorização para o início das obras após a análise e comprovação da titularidade das áreas, não admitindo para este fim documentos diversos daqueles estabelecidos pelo Ministério das Cidades (Acórdão 402/2011-TCU-Plenário).” (grifou-se)

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 devem ser julgadas irregulares as contas dos srs. Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, prefeitos de Caracol/PI nas gestões 2013-2016 e 2017-2020, respectivamente, com condenação em débito, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do termo de compromisso TC/PAC 166/2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

III

Ante o exposto, o MP de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pelo Titular da SecexTCE (peça 104), acima transcrita.

Brasília, 3 de Outubro de 2022.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador