

VOTO

Registro, preliminarmente, que relato o presente processo por atribuição mediante sorteio, após a aposentadoria do Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, relator original.

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor dos seguintes responsáveis, ex-prefeitos de Caracol/PI: Sr. Nilson Fonseca Miranda (2013 a 2016), e Sr. Gilson Dias de Macedo Filho (2017 a 2020). As irregularidades provêm da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 0166/14 (Siafi 681776), firmado entre a Funasa e o referido município, cujo objeto consistiu na implantação de sistema de abastecimento de água em diversas localidades daquele ente federado.

3. O termo de compromisso foi pactuado no valor de R\$ 3.478.392,12, sem contrapartida municipal, com vigência entre 7/5/2014 e 7/5/2017, e prazo para apresentação da prestação de contas até 6/7/2017. Os repasses efetivos da União se deram no valor total do que havia sido previsto.

4. Na prestação de contas, a Funasa constatou que as obras foram concluídas, beneficiando as comunidades rurais com o abastecimento de água tratada. Entretanto, considerou que o termo de compromisso não alcançou seu objetivo, devido à não apresentação, por parte da Prefeitura de Caracol/PI, dos registros de imóveis das áreas beneficiadas e dos licenciamentos dos poços artesianos perfurados. Assim, a Funasa autuou a presente tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis.

5. Na fase interna da TCE, a autarquia concluiu pela existência de dano de 100% dos valores repassados pela União.

6. Na fase externa, a SecexTCE avaliou que a legislação não exigia licenciamento ambiental para as obras do termo de compromisso, afastando essa irregularidade, e que a ausência de documentos relacionados à regularização fundiária não importaria em dano ao erário. Dessa forma, propôs o arquivamento dos autos.

7. Em divergência, e acolhendo a sugestão do MPTCU (peça 85), o então relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, determinou as citações dos responsáveis, pela integralidade dos recursos repassados, em razão da segunda irregularidade, qual seja, a não demonstração da titularidade dominial da área de intervenção (despacho à peça 86). Entretanto, os responsáveis não apresentaram alegações de defesa.

8. No mérito, constam duas posições divergentes. De um lado, o auditor responsável pela instrução do processo e o diretor da SecexTCE (peças 103 e 104) propõem o arquivamento dos autos, por inexistência do dano (ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo), por outro lado, o Secretário da SecexTCE e o representante do MPTCU (peças 105 e 107) propõem o julgamento pela irregularidade das contas, assinando prazo para o recolhimento do débito e a aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Feito esse breve resumo processual, passo a examinar as irregularidades trazidas aos autos.

II

10. De início, aplico aos responsáveis os efeitos da revelia previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. A revelia dos responsáveis não impede o seguimento do feito. Ao não apresentar suas defesas, deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que lhes impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de

controle, trazer os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a teor do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 e art. 70, parágrafo único, da CF/1988.

12. Não seria demais mencionar que os efeitos da revelia de responsável no âmbito desta Corte diferem daqueles emprestados a esse mesmo instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de sorte que sua inércia opera contra sua defesa. Nesta Corte, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Por conseguinte, a conduta irregular do responsável deve estar caracterizada para que haja a sua condenação.

III

13. O objeto do termo de compromisso em exame consistiu na implantação de um sistema de abastecimento de água, composto pela captação de águas subterrâneas e por uma rede de distribuição até a ligação dos domicílios favorecidos. Segundo a Funasa, as obras beneficiaram 18 comunidades rurais com o abastecimento de água tratada em quantidade e qualidade compatíveis com a necessidade de cada localidade, sendo atendidas um total de 610 famílias (peça 39).

14. A irregularidade remanescente trata da falta de documentos sobre a titularidade das áreas onde as obras foram realizadas. Segundo o termo de compromisso (peça 4, p. 2), cabe ao município “apresentar documentos de titularidade dominial da área de intervenção”. Assim, no entender do tomador de contas, esse fato implicaria o não atingimento dos objetivos do convênio, configurando dano ao erário.

15. Os pareceres formulados pela SecexTCE e MPTCU divergem em um aspecto essencial, que é a existência, ou não, do dano. Por um lado, dois pareceres consideram que “o mero descumprimento da obrigação de apresentar a comprovação da titularidade do terreno onde as obras foram edificadas”, apesar de irregular, “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” (peça 103, p. 12). Outros dois avaliam que “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”, em outras palavras, “não ficou devidamente comprovado que o terreno no qual foi construído o sistema de abastecimento de água pertence ao município de Caracol/PI” (peça 105, p.3).

16. Dito isso, ressalto que a falta de regularidade fundiária de empreendimentos executados pela Administração é um problema recorrente, cujos efeitos podem ser bastante prejudiciais à consecução das políticas públicas. A uma, porque pode impor entraves à própria execução das obras, a duas, porque pode ocasionar prejuízos aos beneficiários finais, a ponto de impossibilitá-los de usufruir plenamente daquele bem ou serviço público.

17. Compulsando os autos, verifico que as obras de implantação do sistema de abastecimento de água foram 100% concluídas, gerando os benefícios esperados para a população local. Por isso, não me parece adequada a imputação de débito integral aos responsáveis. Assim, considero que a falta de comprovação de titularidade dos terrenos, no caso em apreço, consiste em uma impropriedade que não resultou em prejuízo aos cofres públicos.

18. Em algumas ocasiões, esta Corte já se deparou com problemas semelhantes, adotando o mesmo entendimento. No Acórdão 3.906/2022 – TCU – 2ª Câmara, o Tribunal apreciou tomada de contas especial instaurada pela Funasa, em razão de irregularidades no sistema de abastecimento de água do município de Cumaru do Norte/PA. Em seu voto, o eminente relator, Min. Antônio Anastasia, asseverou que:

Acerca do primeiro apontamento, alinho-me ao entendimento convergente da SecexTCE e do MPTCU. Conquanto não tenha restado inequivocamente demonstrada a titularidade do terreno em

questão, o fato, isoladamente, não é capaz de gerar imputação de débito, em especial pelas circunstâncias mencionadas pela SecexTCE.

19. Na oportunidade, a unidade técnica considerou que:

Na espécie, portanto, 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.

20. Além do mais, o mesmo entendimento foi acolhido nos Acórdãos 8.486/2021-2ª Câmara (relator Ministro emérito Raimundo Carreiro), e 7.759/2019-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

21. Portanto, diante desses fundamentos e considerando as evidências existentes nos autos, concluo que não restou caracterizada a existência de dano ao erário no termo de compromisso em tela.

IV

22. Em relação ao julgamento das contas, tenho me posicionado no sentido de que o afastamento do débito não exime o TCU do julgamento do mérito, em sede tomada de contas especial, devendo haver manifestação conclusiva sobre o emprego dos recursos públicos federais.

23. Assim, com fundamento nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, julgo regulares com ressalva as contas dos Srs. Nilson Fonseca Miranda e Gilson Dias de Macedo Filho, em razão da ausência de documentos que atestem a titularidade dos terrenos onde as obras do TC/PAC 0166/14 foram realizadas, dando-lhes quitação.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator