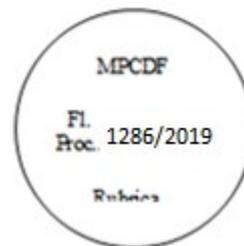




**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**



PARECER: 0727/2020-G2P

PROCESSO Nº 1.286/2019

VALOR ENVOLVIDO: R\$ 165.797,43

EMENTA: TCE. CEB Distribuição. Instaurada pela Portaria nº 04/2019- CEB-D/DD, para a apuração dos fatos e identificação dos eventuais responsáveis pelas causas que deram ensejo à multa aplicada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Absorção de prejuízo. Arquivamento. Parecer divergente.

Versam os autos acerca de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada pela Companhia Energética de Brasília – CEB Distribuição (CEB-D), com o escopo de identificar eventuais responsáveis que teriam dado causa à multa aplicada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, por intermédio do Auto de Infração nº 526401, em 22/06/2009.

2. O Corpo Técnico, na Informação nº 127/2020-SECONT/2ªDICONT, esclareceu, inicialmente, que o feito se encontra formalizado de forma satisfatória, atendendo ao previsto no artigo 3º da Resolução nº 102/98-TCDF.

3. Na sequência, o CT apresentou uma síntese dos fatos, como se segue:

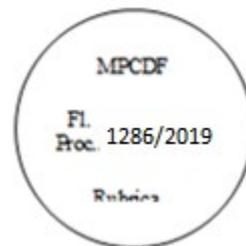
“3. Pela Carta SEI-GDF nº 2/2019 - CEB-D/DD e anexos (e-DOC 7BFE9536-c, peça nº 1), de 02.01.2019, a CEB-D informou a esta Corte a instauração de TCE, conforme a Resolução de Diretoria nº 298, de 26.10.2018, deliberada na 668ª Reunião Ordinária, com o objetivo de apurar as responsabilidades pelo prejuízo referido no parágrafo precedente (pp. 3/4 do referido e-DOC).

4. A Comissão de TCE foi constituída por meio da Portaria nº 004/2019-CEB-D/DD (pp. 5/6 do e-DOC 7BFE9536-c).

5. Em resposta ao Ofício de Diligência Saneadora nº 7/2019 – SECONT, de 10.01.2019 (e-DOC 5E9D5184-e, peça nº 2), mediante o qual a Secretaria de Contas solicitou à CEB-D que encaminhasse a esta Corte as informações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA



requeridas pelo art. 1º, § 7º, da Resolução TCDF nº 102/98, a Companhia emitiu a Carta SEI-GDF nº 19/2019 - CEB-D/DD (e-DOC 1F659903-c, peça nº 3), de 15.01.2019, por meio da qual forneceu as informações requeridas pela Unidade Técnica.

6. Pelo Ofício SEI-GDF nº 177/2019 - SODF/GAB/ASSESP (e-DOC FEC25455-c, peça nº 11), de 14.05.2019, o titular da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF informou que encaminhou a esta Corte o Processo GDF-SEI nº 00310-0000036/2019-35, relativo à TCE de que tratam estes autos, atendendo a despacho proveniente da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF.

7. Conforme consta da portaria citada no parágrafo § 4º desta Informação, a presente TCE foi instaurada em razão da multa, no valor de R\$ 100.000,00, aplicada pelo IBAMA, em 22.06.09, por meio do Auto de Infração nº 526401 (p. 10).*

*8. A referida autuação decorreu da **instalação de energia elétrica e de rede de iluminação pública no Núcleo Rural Monjolo, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes**, consoante registrado em Despacho da Diretoria (p. 14*), de 22.06.09.*

9. Em 13.07.09, a CEB-D apresentou a sua defesa (pp. 43/48), a qual foi indeferida pelo IBAMA, que em seguida homologou o auto de infração e confirmou o termo de embargo relativo à obra de instalação.*

10. Em 08.05.13, ocorreu a notificação do órgão ambiental para que a CEB-D recolhesse, no prazo de 20 dias, o valor do débito, conforme registrado no protocolo de recebimento (p. 59). Informou o IBAMA, ainda, que da referida decisão da Autoridade Julgadora que indeferiu a defesa caberia recurso administrativo, ao Superintendente do IBAMA no DF, no prazo de 20 dias.*

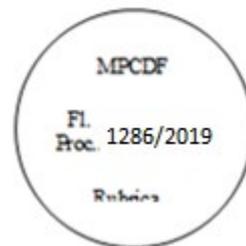
11. Na data de 15.05.13, a CEB apresentou ao Superintendente do IBAMA recurso administrativo (pp. 212/229), firmado pelo seu Diretor-Geral.*

12. Indeferido o recurso da Companhia, a CEB recebeu notificação do IBAMA, em 11.03.14, para proceder ao pagamento da multa (pp. 235/236).*

13. Em 13.03.14, por meio do Despacho 033/2014 – GRMA, a Gerência de Meio Ambiente – GRMA da CEB encaminhou a documentação à área jurídica da instituição para manifestação e solicitou a posterior devolução para que o pagamento fosse efetuado (p. 233).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA



14. Devido ao não recolhimento da multa até a data referida no parágrafo 13 desta Informação, o IBAMA encaminhou à CEB a Notificação nº 73/2014 – NUIP/IBAMA/SUPES/DF (p. 244*), concedendo o prazo de 5 dias, a partir do recebimento da notificação, para a quitação do débito. Esta nova notificação foi recebida no dia 12.05.14.

15. Ainda em 12.05.14, a GRMA, por meio do Despacho nº 46/2014 (243*), encaminhou a nova notificação à área jurídica da CEB, nos mesmos termos do Despacho nº 33/2014, para manifestação. No dia 16.05.14, a área jurídica da CEB devolveu o despacho à GRMA.

16. Pelo Despacho nº 48/2014 (p. 248*), de 20.05.2014, a GRMA encaminhou para aprovação da Diretoria de Engenharia – DE o processo nº 310.003456/2009, referente ao auto de infração que deu origem a esta TCE. Os termos do referido despacho foram reiterados pela Superintendência de Planejamento e Projetos – SPP à DE, mediante o Despacho nº 149/2014- SPP (p. 250*).

17. A quitação da multa, no valor total de R\$ 165.797,43, ocorreu no dia 11.06.14, por meio da respectiva Guia de Recolhimento da União (p. 269*).

4. Outrossim, de acordo com a Unidade Instrutiva, a Comissão de TCE registrou, em seu Relatório Final, que:

“a) a CEB envidou todos os esforços para demonstrar que a penalidade aplicada era indevida e desproporcional;

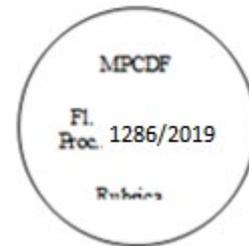
b) o órgão autuador manifestou-se formalmente e demonstrou que houve razoabilidade e materialidade na aplicação da multa.”

5. Quanto ao dano, a CTCE o quantificou em **R\$ 165.797,43**, valor da multa paga. Apurou também que o responsável por autorizar a execução do serviço do qual decorreu a aplicação da multa foi o então Diretor de Engenharia, Sr. **Antônio de Pádua Gonçalves Novaes**, o qual, à época da apuração, não fazia mais parte do quadro de pessoal da CEB.

6. Assim sendo, a CTCE concluiu a apuração, manifestando-se pela **imputação de responsabilidade exclusivamente a terceiro não vinculado à**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA



Administração Pública, com espeque no inciso IV, art.56, da Instrução Normativa nº 04, de 21/12/2016¹.

7. De igual forma, a CTCE sugeriu o encaminhamento do Processo à Procuradoria Jurídica da CEB-D, visando à notificação do Sr. **Antônio de Pádua Gonçalves Novaes**, para que, ofertado o contraditório e sem êxito, que fosse analisada a possibilidade de ajuizamento de ação, com vistas ao ressarcimento do prejuízo ao erário.

8. O Controle Interno, por seu turno, corroborou o entendimento da CTCE no Relatório de Auditoria - TCE nº 46/2019-CONIP/SUBCI/CGDF e do Certificado nº 46/2019 – CONIP/SUBCI/CGDF, concluindo pelo **encerramento das contas, com absorção de prejuízo**.

9. Por seu turno, o Controle Externo observou que a CTCE, embora tenha apurado de forma regular os fatos, inclusive apontando o responsável e quantificando o valor do prejuízo, bem como propondo a absorção do prejuízo, equivocou-se no que se refere ao regramento legal invocado.

10. Isso porque, segundo a Unidade Técnica, em consonância com o inciso II, art. 6º, da LC nº 1/94, deve responder perante o TCDF “*aqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário*”. Portanto, o fato de o Sr. **Antônio de Pádua Gonçalves Novaes**, no momento da apuração da CTCE, não exercer mais o cargo de Diretor de Engenharia, afigura-se irrelevante.

11. O CT, ponderando ser necessária a discussão pela razoabilidade da transferência ao agente público da multa aplicada à CEB- D, não obstante a impossibilidade de discutir, em sede de TCE, a legalidade da multa aplicada, transcreveu alguns trechos da defesa e do recurso administrativo apresentados pela Jurisdicionada:

“No momento em que a CEB foi acionada para a construção da rede aérea de distribuição de energia elétrica, providenciou-se a elaboração do respectivo projeto (A 120914) em que, de início, necessita de um levantamento da área a ser ocupada. Em inspeção local, foi verificado que as ruas do loteamento já estavam abertas e não havia necessidade alguma de desmatamento para a instalação da rede.”

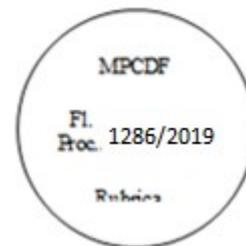
¹ Art.56. A tomada de contas especial será encerrada, independentemente do valor em qualquer fase do procedimento, quando houver:

(...)

IV – imputação de responsabilidade exclusivamente a terceiro não vinculado à Administração Pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA



12. E prosseguiu:

“30. Na mesma página da referida peça de defesa encaminhada ao IBAMA, é possível avaliar que tenha ocorrido erro na interpretação da regra contida em documento expedido pelo órgão ambiental federal. Nesse ponto, a CEB-D assim se manifestou em defesa (p. 44):*

Diante dessa constatação, e considerando ser área rural e também que a instalação de rede de distribuição de energia elétrica não degrada o meio ambiente (inexistência de emissão de poluentes ou ruídos), aplicou-se a regra constante do Ofício nº 105/2002- GAB/IBAMA/DF, de 24 de abril de 2002, que assim prescreve:

‘Para o atendimento ao Programa do Cerrado, que trata do fornecimento de energia elétrica às localidades rurais, serão encaminhados ao IBAMA apenas os casos de parcelamento de solo, ou seja, quando ocorrer abertura de ruas e ou desmatamento. Para o atendimento de consumidores rurais, sem caracterização de parcelamento do solo, não há necessidade da Licença Ambiental emitida pelo IBAMA.’”

13. Nesse diapasão, o Corpo Técnico, considerando que o então agente público não agiu de forma dolosa para o cometimento da infração, mas sim que sua conduta decorreu de erro na interpretação da legislação ambiental, objetivando ao cumprimento de uma demanda da CEB-D, *“em projeto que visava o benefício da população daquele local”*, registrou o excerto do Voto condutor da **Decisão nº 6.794/03² - Processo nº 1419/2002:**

“Outro ponto tratado nestes autos refere-se aos prejuízos causados por aplicação de multas. Nesse particular, a Inspeção, às fls. 171/173, faz algumas digressões que levam à especialidade desse tipo de prejuízo. Transcrevo o trecho pertinente:

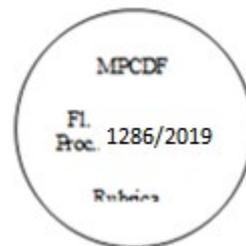
(...)

Os valores das multas resultam de alíquotas aplicadas aos montantes devidos. Dessa forma, a sanção se coaduna com a capacidade de pagamento das empresas infratoras, que se presume ser bastante diferente das condições de seus funcionários. Transferir aos empregados a sanção originalmente concebida para firmas pode gerar ônus incompatíveis com a capacidade de

² O Tribunal, por maioria, acolhendo proposição do Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pela aprovação das sugestões da instrução, decidiu: (...) II. firmar entendimento de que o pagamento de multas, e não juros, para a União, decorrente de atrasos nos recolhimentos de obrigações legais, representam prejuízo aos cofres do GDF que deve ser absorvido pela entidade e não transferidos aos responsáveis pelos erros, devendo-se aplicar a estes outras sanções compatíveis com a natureza das falhas cometidas;(…)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**



pagamento desses empregados. Isso poderia atentar contra o princípio da razoabilidade.

Portanto, independentemente de a multa aplicada pela União poder ser entendida como prejuízo à administração, nesse caso seria correto prevalecer o princípio do direito e não a norma que transfere o prejuízo ao servidor.

(...)

Em face dessas considerações, entendemos que a transferência aos empregados das multas aplicadas às empresas não coaduna com a intenção original da norma legal nem com os princípios do direito. Evidentemente não se trata de isentar o empregado de sua responsabilidade nos erros cometidos e sim de puni-lo com base em mecanismos apropriados existentes no direito administrativo, tais como advertências, suspensões ou mesmo multas, desde que sejam multas aplicáveis aos servidores. (...)"

14. Nesse contexto, o CT pontuou outros precedentes da Corte de Contas, a saber: **Decisões nº 2.130/2014, nº 5.800/2014, nº 476/2015, nº 2.223/2016, nº 4.005/2016 e nº 4.241/2016.**

15. Assim, concluiu que:

“35. Considerando os ajustes que apresentamos na fundamentação da proposta de encerramento da TCE defendidas pela Comissão Tomadora e pela CGDF, com base nos argumentos expendidos nos §§ 29/34 desta Informação, concluímos pelo encerramento desta TCE, com absorção do prejuízo pelo erário.

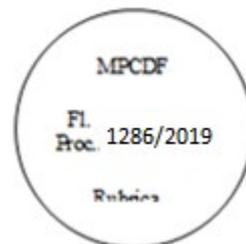
36. Portanto, tendo em conta os precedentes de que tratam as Decisões nº 6.794/2003, nº 2.130/2014, nº 5.800/2014, nº 476/2015, nº 795/2015, nº 2.223/2016, nº 4.005/2016 e nº 4.241/2016, o nosso entendimento é de que pode esta Corte determinar o encerramento da TCE em exame, com absorção do prejuízo pelo erário distrital.”

16. E sugeriu ao Plenário que:

- I. tome conhecimento da tomada de contas especial de que trata o Processo GDF-SEI nº 00310-00000036/2019-35;
- II. considere regular o encerramento desta TCE, com absorção do prejuízo pelo erário, em razão do entendimento firmado por esta Corte nas Decisões nº 6.794/2003, nº 2.130/2014, nº 5.800/2014, nº



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**



476/2015, nº 795/2015, nº 2.223/2016, nº 4.005/2016 e nº 4.241/2016;

III. autorize o retorno dos autos à SECONT para as providências de sua alçada e arquivamento;

17. Os autos vieram ao Ministério Público para Parecer.

18. A questão da desapropriação da Fazenda Monjolo foi reportada no Processo 5749/96, demonstrando-se o alto grau de prejuízo, quando o GDF pagou, em desapropriações, 05 vezes mais pelo valor do hectare (Parecer 603/06). Os autos foram arquivados.

19. Como se sabe, a área foi objeto de ocupação por chacareiros e moradores que habitavam áreas ao longo do Córrego Cabeceira do Valo e outras próximas aos limites com o Parque Nacional de Brasília, havendo tratativas para avaliar a regularização do assentamento Núcleo Rural Monjolo, com foco na sustentabilidade do uso da água.³

20. A esse respeito, segundo o TJDF, é legítima a vedação do fornecimento de energia elétrica em áreas de parcelamento irregular do solo, pois visa desestimular a ocupação ilegal e desordenada (Acórdão 860559 e ACP 2012.01.1.084651-9, por exemplo).

21. Portanto, a princípio, correto o IBAMA ao punir o DF, o que fez surgir um pagamento indevido pelo Estado. Como se sabe, o dever de ressarcir não está condicionado à ocorrência de dolo, apenas, estando claro que houve ao menos culpa, já que a incorreta apreciação da norma aplicada, aliada a outros “detalhes” que envolvem a área, são mais que suficientes para ensejar questionamentos. Não se sabe, ainda, se o órgão jurídico foi chamado à época para justificar o empreendimento e em que condições ele ocorreu.

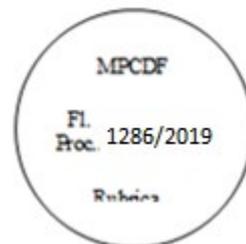
22. Por tudo isso, causa espécie que a TCE tenha se concentrado em culpar o ex servidor, que já não se encontra mais na Companhia, como o único responsável e, sem sequer ser ouvido, concluir-se por ausência de dolo ou culpa.

3

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/buscar?ordering=newest&searchphrase=all&limit=20&searchword=assentamento>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**



23. Nesse sentido, o MPC/DF lamenta divergir e opina pela citação do apontado responsável, para que venha aos autos justificar-se.

24. Vale recordar que, em que pesem os fatos sejam de 2009, a multa só logrou ser paga em 11/06/2014.

É o Parecer.

Brasília, 20 de agosto de 2020.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora/MPC