

Processo TC 032.322/2023-2
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados ao município de São Bento/PB por meio do Termo de Compromisso 2350/2011 (peça 4), que teve por objeto a construção de uma quadra esportiva coberta, localizada na Rua Bernardino Soares, s/nº, bairro Central.

2. Para a execução do objeto, foi previsto o investimento de R\$ 506.688,54, valor integralmente repassado pelo concedente (peça 6). A vigência do ajuste se deu de 27/12/2011 a 15/1/2014, com prazo para apresentação da prestação de contas até 12/11/2018 (peça 42, p. 1).

3. Em parecer circunstanciado, emitido em 7/11/2018 (peça 16, p. 1-6), a área técnica do FNDE concluiu que a quadra esportiva se encontrava concluída, com avanço de 93,18% registrado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Contudo, a documentação disponível não possibilitou a análise conclusiva da prestação de contas, o que ensejou a proposta de diligência aos responsáveis.

4. Em nova análise aos documentos inseridos no SIMEC, em 22/1/2019, verificou-se que parte dos itens que compõem a prestação de contas persistiram ausentes (relatório de cumprimento do objeto, planilha da 1ª medição, documentação técnica da cobertura executada), e foi emitido parecer técnico pela reprovação das contas, com débito integral, ante a ausência de comprovante de dominialidade do terreno onde a obra foi executada (peça 16, p. 7-16). Na sequência, a análise financeira constatou pequenos prejuízos decorrentes da falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro (R\$ 822,49) e da restituição de saldo em valor inferior ao devido (R\$ 1.327,06), falhas que foram sobrestadas em razão da reprovação total das contas pela área técnica do FNDE (peça 17, p. 4-6).

5. Nesse contexto, a responsabilidade pelo débito foi atribuída aos prefeitos que se sucederam no cargo durante o período em que as despesas do ajuste foram realizadas, quais sejam, Jaci Severino de Souza (2009-2012) e Sr. Gemilton Souza da Silva (2013-2016). Devidamente notificados na fase interna, os responsáveis não apresentam justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido aos cofres do FNDE, instaurando-se a presente TCE (peça 44).

6. Ingressos os autos neste TCU, a AudTCE analisou preliminarmente a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, concluindo pela sua inocorrência neste caso (peça 56, p. 2-3). Então, propôs a citação dos responsáveis nos seguintes termos:

35.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da execução física do objeto, considerando a ausência de 1) Relatório de Cumprimento do Objeto; 2) planilha da 1ª Medição; 3) projeto, ART e planilha de custos da execução da nova estrutura de sistema de cobertura; e, sobretudo, 4) a não apresentação de Certidão de Registro de Imóvel, recente e atualizada, do terreno onde foi executada a obra.

[...].

35.1.4. Débitos relacionados ao responsável Jaci Severino de Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
30/01/2012	101.337,71	D1
26/07/2012	50.668,85	D2
26/07/2012	101.337,71	D3
5/09/2012	126.672,13	D4
31/12/2012	3.511,39	C1*

* Saldo remanescente no final da gestão que se transferiu para a gestão seguinte. Valor atualizado do débito (sem juros) em 25/1/2024: R\$ 734.926,31 (peça 54)

Continuação do TC 032.322/2023-2

35.1.5. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

35.1.6. **Responsável:** Jaci Severino de Souza.

35.1.6.1. **Conduta:** nas parcelas D1 a D4 – deixar de apresentar documentação comprobatória da execução do objeto pactuado no termo de compromisso em questão.

[...].

35.1.7. Débitos relacionados ao responsável Gemilton Souza da Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
01/01/2013	3.511,39	D5*
14/02/2013	126.672,13	D6
18/09/2019	8.770,33	C2**

* Saldo remanescente no final da gestão anterior que se transferiu para esta gestão.

** Valor devolvido ao Tesouro Nacional, conforme peça 14. Valor atualizado do débito (sem juros) em 25/1/2024: R\$ 231.379,50 (peça 55)

35.1.8. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

35.1.9. **Responsável:** Gemilton Souza da Silva.

35.1.9.1. **Conduta:** nas parcelas D5 a D6 – deixar de apresentar documentação comprobatória da execução do objeto pactuado no termo de compromisso em questão. (Grifos originais; peça 56, p. 5-6)

7. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, sendo considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

8. A despeito disso, com base no princípio da verdade material, a unidade instrutiva ponderou haver nos autos elementos favoráveis aos responsáveis, cuja análise deveria ser aprofundada (peça 77). Nesse sentido, retomou que a reprovação da execução física do objeto do Termo de Compromisso 2350/2011 e a impugnação do valor integral repassado tiveram como causa a execução da obra em terreno sem comprovação de titularidade pelo município (peça 16, p. 14-15).

9. Com base em precedentes deste TCU (Acórdãos 7759/2019-2ª Câmara, 8486/2021-2ª Câmara, 7859/2022-1ª Câmara, 3906/2022-2ª Câmara e 3436/2024-2ª Câmara), observou que a falta de regularização fundiária, **por si só**, não configura prejuízo ao erário. Assim, considerando que a obra foi executada e está sendo utilizada segundo os fins propostos, a hipótese de débito integral restou afastada, e a unidade instrutiva passou a avaliar se remanesceriam parcelas de débito em função das demais inconsistências apontadas nos pareceres do FNDE:

51. Em todo o caso, poderiam persistir como dívida dos responsáveis os valores de R\$ 7.057,23, referentes a divergências de serviços, e R\$ 2.149,55, decorrentes de receitas não auferidas no mercado financeiro em face de aplicação sem a devida regularidade e de devolução de saldo ao FNDE em valor menor que o devido.

52. Entretanto, o débito relacionado a divergências de serviços, apontado no primeiro parecer técnico, não foi abordado no parecer seguinte (peça 16. p. 7-17), do que se vislumbra que tais pendências devem ter sido sanadas.

53. Logo, à luz dos autos, apenas o montante de R\$ 2.149,55 deve permanecer como débito, um valor que, por sua baixíssima materialidade, não deve justificar o prosseguimento dos autos, em nome dos princípios da insignificância, da economia processual e da racionalidade administrativa, evitando-se assim que o custo do controle supere a receita a ser possivelmente ressarcida. (peça 77, p. 8-9)

10. Ante a conclusão de que o débito remanescente seria irrisório, não justificando a persecução de qualquer cobrança (princípios da insignificância, da economia processual e da racionalidade

Continuação do TC 032.322/2023-2

administrativa), e tendo em vista que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste TCU não se configurou nestes autos (peça 77, p. 4-5), a unidade instrutiva propôs julgar regulares com ressalvas as contas dos ex-prefeitos Jaci Severino de Souza e Gemilton Souza da Silva, dando-lhes quitação (peça 77, p. 9).

II

11. De fato, a teor das decisões mencionadas na instrução técnica, a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que a ausência de comprovação da titularidade do terreno onde as obras conveniadas são edificadas, **por si só**, não é irregularidade suficiente para justificar a imputação de débito ao responsável. Uma vez comprovada a regular execução do ajuste (física e financeira), com a execução do objeto nos moldes previstos no plano de trabalho e o alcance dos benefícios sociais esperados, e remanescendo como **única pendência** a falta de regularização fundiária, não se configura dano ao erário, justificando-se o arquivamento do processo ou o julgamento das contas pela regularidade:

12. Quanto ao mérito, trago à colação precedentes desta Corte em que, antes mesmo da citação dos responsáveis, comprovada a execução e a funcionalidade do objeto, e restando como única pendência da avença em debate a não regularização fundiária das obras, o Tribunal decidiu pelo arquivamento dos autos, sem julgamento do mérito, por não estarem presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012: Acórdão 1496/2024-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo; TC-Processo 014.198/2022-3, Acórdão 8904/2023-TCU-Segunda Câmara; e TC-Processo 013.968/2022-0, Acórdão 9984/2023-TCU-Segunda Câmara, ambos de minha relatoria; TC-Processo 027.821/2022-6, Acórdão 10411/2023-TCU-Segunda Câmara; TC-Processo 024.787/2022-1, Acórdão 10410/2023-TCU-Segunda Câmara; TC-Processo 021.292/2022-1, Acórdão 11687/2023-TCU-Segunda Câmara; e TC-Processo 014.185/2022-9, Acórdão 10679/2023-TCU-Segunda Câmara, todos relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

13. Uma vez citados os responsáveis em razão da não regularização fundiária das obras, mas comprovada a execução e a funcionalidade do objeto, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação, de que são exemplos: Acórdão 1083/2024-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo, TC-Processo 000.292/2022-2; e Acórdão 11432/2023-TCU-Segunda Câmara, de minha relatoria, TC-Processo 020.005/2022-9. No mesmo sentido, cito o Acórdão 7973/2022-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Jorge Oliveira, TC-Processo 012.182/2022-2, que julgou regulares com ressalvas as contas da responsável, uma vez que, inscrita sua responsabilidade, cabia-lhe dar quitação.

[...].

15. Com as vênias de estilo, convirjo para a jurisprudência remansosa desta Corte. Comprovado que os recursos repassados foram adequadamente aplicados no objeto da avença e considerando que as prestações de contas parciais foram aprovadas pela CEF, a funcionalidade dos serviços executados, a posse dos imóveis pelos beneficiários, a inexistência de registro nos autos de disputas pelos aludidos imóveis e a utilização das demais benfeitorias pela comunidade, inexistente dano a ser ressarcido ao erário ou irregularidade que conduza para a irregularidade das contas. (Voto condutor do Acórdão 6404/2024-Segunda Câmara).

12. Apesar disso, não se pode olvidar que a falta de providências a cargo da administração constitui ato ilícito, que impõe riscos à população alvo do ajuste. Enquanto o município não possuir legalmente a propriedade do terreno, o proprietário de origem pode se valer de ações possessórias contra o ente, ou criar situações de litígio capazes de interferir no acesso e no uso do bem realizado com recursos públicos.

Continuação do TC 032.322/2023-2

13. Por essa razão, considero conveniente complementar a proposta da AudTCE, para que este Tribunal **cientifique** o município de São Bento/PB acerca da impropriedade relatada nestes autos, de modo a evitar que esta se repita em futuros ajustes, bem como da necessidade de adotar providências com vistas à obtenção definitiva da titularidade dos terrenos onde foi construída a quadra esportiva o objeto do Termo de Compromisso 2350/2011.

14. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de julgar regulares as contas dos Srs. Jaci Severino de Souza e Gemilton Souza da Silva, dando-lhes quitação, e propõe, em acréscimo, dar ciência ao município de São Bento/PB de que:

a) é dever do município comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel onde são realizadas obras ou benfeitorias com recursos federais transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, em observância aos normativos aplicáveis ao caso (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, art. 26, ou Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 32/2024, art. 16) e aos termos pactuados;

b) persiste a necessidade de obtenção definitiva da titularidade do terreno onde foi construída a quadra esportiva objeto do Termo de Compromisso 2350/2011, cabendo a adoção de providências nesse sentido.

Ministério Público de Contas, em 30 de Dezembro de 2024.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral