

TC 008.611/2016-5

Tomada de contas especial

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e de sua ex-Presidente, Antônia Maura de Lima, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 198/2001 (Siafi 432957). O objeto do ajuste era a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) com a implantação da Escola Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional (EAFQP).

2. Foram previstos recursos financeiros da ordem de R\$ 2.017.796,49, integralmente alocados pela concedente. Os valores foram repassados entre agosto de 2002 e dezembro de 2006. O convênio esteve vigente entre 29/12/2001 e 28/2/2007, consideradas as prorrogações, e o prazo para prestação de contas expirou em 29/4/2007 (peça 1, p. 72, 284, 296 e 302; peça 2, p. 65; peça 3, p. 222, e peça 9, p. 368).

3. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) realizou as seguintes citações:

a) citação solidária da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, da Sra. Antônia Maura de Lima e da empresa contratada NEF Núcleo Estratégico Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda. pelo valor de R\$ 154.620,00, em razão da **impugnação total das despesas dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação”**;

b) citação solidária da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e da Sra. Antônia Maura de Lima pelo restante dos valores transferidos – descontada a devolução de R\$ 345.133,10 realizada em 30/4/2007 e os valores citados em solidariedade com a empresa NEF –, em razão da **impugnação total das despesas pelo não atingimento dos objetivos pactuados**.

4. Após análise das alegações de defesa, a Secex-TCE, nova responsável técnica pelo processo, propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os em débito. Deixou de propor a aplicação de multas em face da prescrição da pretensão punitiva (peças 95-97).

5. Em minha primeira manifestação, embora concordando com o débito, sugeri o aprofundamento da análise quanto à responsabilização da Sra. Antônia Maura de Lima relativamente ao item “b” retromencionado. Na oportunidade, pareceu-me que a falta de funcionalidade estava diretamente vinculada à não conclusão do processo de federalização da escola. Não obstante, elementos nos autos indicavam que, tendo deixado a direção da entidade em 2008, não caberia atribuir à ex-presidente a responsabilidade pelo insucesso das tratativas de federalização nos anos posteriores (peça 98).

6. Vossa Excelência, anuindo à proposta, restituiu os autos à unidade técnica que, após realização de diligência, confirmou a não concretização da federalização e ratificou sua proposta de responsabilizar a Sra. Antônia Maura de Lima pela totalidade do débito (peças 99 e 126-128).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

7. Conforme se verifica dos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram entre os anos de 2001 e 2007. Examinam-se, portanto, irregularidades cometidas há mais de dez anos, o que justifica, em meu sentir, que se apure a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria.

8. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC 004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

9. Nos pareceres lançados nos referidos processos, sustentei que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior**. As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofô em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Assim, na inexistência de norma específica para a hipótese, entendo que devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.

10. Compreendo, ademais, que a regra do art. 205 do Código Civil, conquanto inespecífica, é perfeitamente compatível com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo. E, neste passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205 e o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

11. Ciente de que a egrégia Corte de Contas da União continua a adotar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento (v.g. Acórdãos 5.236/2020-TCU-Plenário, 11.839/2020-TCU-2ª Câmara, 18/2021-TCU-1ª Câmara e 120/2021-TCU-Plenário), peço vênias para ratificar o posicionamento externado nos pareceres acima referenciados, de que **o exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – deve ter como parâmetro o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei**.

12. Isso posto, passo ao exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no caso concreto. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

proponho para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões.**

13. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 29/4/2007 (prazo final para prestação de contas – peça 9, p. 368). Assim, o prazo prescricional de dez anos se verificou sem que fosse interrompido pelo ato que determinou a citação dos responsáveis, exarado em 12/3/2018 (peça 58).

14. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as presentes contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito. Sem embargo, caso o Tribunal de Contas da União, numa análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve promover o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

15. Admitindo que o Tribunal não acolha a tese de prescrição por mim apresentada, em atenção ao parágrafo 2º do art. 62 do RI/TCU, quanto ao mérito, anuo à análise realizada pela Secex-TCE (peças 126-128).

16. A citação da convenente e de sua ex-presidente pela totalidade dos valores repassados neste processo foi motivada pelo **não atingimento do objetivo do convênio**, visto que a escola construída não entrou em pleno funcionamento. Como constatado pela Secex-TCE, a federalização da escola – que daria funcionalidade à obra e permitiria a elisão de parte do débito – não se concretizou. Diante disso, resta avaliar a responsabilização da Sra. Antônia Maura de Lima pelo dano apurado nesta TCE.

17. Em meu parecer anterior, levantei elementos que indicariam que o insucesso na federalização não poderia ser atribuído à Sra. Antônia, o que colocaria dúvidas sobre sua responsabilização relativamente ao débito atinente às obras e equipamentos (peça 98, p. 3-4, parágrafos 15-23). Todavia, reanalisando a cronologia dos fatos, verifico que, s.m.j., a primeira menção à federalização da escola ocorreu em 2009, quando a Sra. Antônia já não era mais presidente da convenente (peça 17, p. 146, parágrafo 11.2). Isso indica que as iniciativas para federalização foram posteriores ao término da vigência do Convênio 198/2001 e visavam sanar a falta de funcionalidade que já estava configurada.

18. Em outras palavras, em 2008, ao apresentar a prestação de contas final (peça 10, p. 28), a gestora dos recursos não comprovou a funcionalidade do objeto. Assim, penso que se configurou, naquele momento, sua responsabilidade pelo dano verificado. Dessa forma, conquanto a federalização da escola pudesse dotá-la de funcionalidade, elidindo parte do débito, ela não afasta o fato de que a prestação de contas final apresentada na gestão da Sra. Antônia Maura de Lima não comprovou, como seria esperado, o atingimento do objetivo pactuado dentro do prazo de vigência do ajuste, a despeito das sucessivas prorrogações autorizadas pelo FNDE.

19. Assim, considerando-se tão somente a caracterização das irregularidades relacionadas à impugnação das despesas dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação” e ao não atingimento dos objetivos pactuados, seria apropriado o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis citados nestes autos. Não obstante, conforme explanação contida ao longo deste parecer, entendo que restou consumada a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento aos cofres públicos, o que deve ensejar o arquivamento dos autos.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

20. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se no sentido de que seja arquivado o presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador