TC 008.611/2016-5

Tipo: Tomada de contas especial (recursos de reconsideração)

Entidade: Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida

Recorrente(s): Antônia Maura de Lima (CPF 767.051.613-53) e Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida (CNPJ 41.365.909/0001-20)

Advogado(s): Ricardo Gomes de Souza Pitombeira e outros (OAB/CE 31.566; procuração – peça 148, p. 18; e peça 150, p. 18)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa de Expansão de Educação Profissional (Proep). Impugnação das despesas. Não-atingimento do objeto pactuado. Débito solidário. Reconhecimento pelo Tribunal da prescrição da pretensão punitiva com base no Código Civil. Recursos de reconsideração. Não-incidência da prescrição com base na Lei 9.873/1999. Proibição de *reformatio in pejus*. Elementos insuficientes para demonstrar o cumprimento do objeto conveniado. Inexistem fundamentos para as contas iliquidáveis. Proposta de negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e pela sua ex-presidente, Antônia Maura de Lima, contra o Acórdão 9.284/2021-TCU-2ª Câmara, sob a relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, com o seguinte teor (peças 130, 149 e 151-152):

> 9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, da Sra. Antônia Maura de Lima e do NE.F – Núcleo Estratégico. Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda.;
>
> 9.2. condenar os responsáveis abaixo descritos ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das referidas quantias ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos da legislação em vigor:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

9.2.1. Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, em solidariedade com a Sra. Antônia Maura de Lima:

Data	Valor (R$)	Tipo
19/8/2002	67.067,29	Débito
21/8/2002	78.312,71	Débito
12/11/2002	30.052,13	Débito
31/3/2003	106.495,94	Débito
29/4/2003	173.451,93	Débito
1º/9/2004	190.363,15	Débito
2/2/2006	248.609,34	Débito
3/2/2006	564.929,66	Débito
12/12/2006	155.285,00	Débito
12/12/2006	248.609,34	Débito
30/4/2007	345.133,10	Crédito

9.2.2. Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, em solidariedade com a Sra. Antônia Maura de Lima e com o NE.F – Núcleo Estratégico. Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda.:

Data	Valor(R$)	Tipo
8/12/2006	79.500,00	Débito
8/12/2006	22.920,00	Débito
8/12/2006	52.200,00	Débito

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no § 7° do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, bem como ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para ciência;

(...)

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida 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 de despesas realizadas mediante o Convênio 198/2001, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), e a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida (peça 1, p. 278-296). Após sucessivos aditamentos, o convênio vigeu de 25/12/2001 a 28/2/2007, com prazo final para apresentação da prestação de contas definido 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. Conforme os termos do convênio acima, o objeto era a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), na Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, com a implantação da Escola Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional (EAFQP), de acordo com o Projeto Específico 597 e respectivo plano de trabalho. Para tanto, a concedente repassou o valor de R$ 2.017.796,49, conforme ordens bancárias constantes dos autos (peça 17, p. 125).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

4. Por meio do Ofício 37/2008, s/ data, a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida encaminhou ao FNDE a prestação de contas (peça 10, p. 28-314; peça 11, p. 303-309; peças 12-13; e peça 14, p. 6-186).

5. Em 2/7/2009, o FNDE emitiu o Parecer 92/2009-PROEP/DIPRO/FNDE/MEC com recomendação para não-aprovação das contas, até que a convenente informasse como alcançaria os objetivos pactuados, uma vez que os laboratórios de Cozinha Experimental e de Artes, Artesanato, Marcenaria e Corte e Costura ficaram sem equipamentos importantes para seu funcionamento (peça 11, p. 249-265).

6. Após análise da justificativa apresentada pela convenente (peça 11, p. 269-271), o FNDE emitiu o Parecer Técnico Pedagógico 94/2010 – PROEP/DIPRO/FNDE, de 30/3/2010, e o Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010, de 31/3/2010, recomendando a não-aprovação da prestação de contas (peça 14, p. 188-196 e 198-216).

7. Em 4/11/2010, foi concedido prazo à ex-presidente para saneamento das pendências por meio da Informação 397/2010-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 16, p. 220-242).

8. Mediante o Parecer 192/2011-DIPRE/COAPC/CGAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 5/7/2011, foi sugerida a não-aprovação da prestação de contas (peça 16, p. 346-370).

9. Em 2/8/2013, o FNDE concedeu prazo para saneamento das pendências constatadas por meio da Informação 223/2013-DIESP/COAPC/CGAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 17, p. 61-87).

10. Em 30/6/2015, o FNDE emitiu o Relatório de TCE 147/2015, que apurou dano ao erário no valor total de R$ 2.017.796,49, deduzido do valor de R$ 345.133,10, restituído em 30/4/2007, sob a responsabilidade solidária da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e sua ex-presidente, Antônia Maura de Lima (peça 17, p. 125-170).

11. Em 4/2/2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) expediu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, referência 184/2016-CGU, todos pela irregularidade das contas (peça 17, p. 196-203). Em 17/3/2016, foi proferido o Pronunciamento Ministerial atestando o conhecimento das irregularidades (peça 17, p. 204).

12. Após a regular tramitação do feito, o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 9.284/2021-TCU-2ª Câmara, na forma transcrita na seção "Introdução (peça 130).

13. Inconformadas, a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e sua ex-presidente, Antônia Maura de Lima, interpuseram recursos de reconsideração (peças 149 e 151-152), que serão analisados a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 153-155), ratificado pelo relator, Ministro Augusto Nardes (peça 158), que concluiu pelo conhecimento do recurso e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.2 e 9.4 do acórdão recorrido, na forma proposta pela Secretaria de Recursos (Serur).

EXAME DE MÉRITO

15. Delimitação

15.1 Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) em preliminar, a ocorrência da prescrição;

b) no mérito:

b.1) regularidade da aplicação dos recursos recebidos por força do Proep;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

b.2) se a desapropriação do imóvel construído com os recursos do Proep afasta o débito;

b.3) a iliquidez das contas; e

b.4) a boa-fé das recorrentes e ausência de malversação.

16. Da prescrição

16.1 Embora as recorrentes não tenham apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636.886 (Tema 899 da repercussão geral).

16.2 Nesse ponto, é importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). De mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão *ad quem* a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

16.3 No exame da prescrição, a Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado os entendimentos detalhados na peça 169 que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas";

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória; e

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

16.4 No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

16.5 Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

16.6 Para análise da prescrição, impende registrar que, no caso vertente, deve ser considerado como termo inicial para a contagem do prazo prescricional, caso adotado o regime do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, o dia seguinte ao término do prazo final para entrega da prestação de contas, ou seja, 30/4/2007.

16.7 Caso sejam considerados os termos da Lei 9.873/1999, o termo *a quo* para o cálculo da prescrição é a data da entrega da prestação de contas. Contudo, o Ofício 37/2008, que encaminhou ao FNDE a prestação de contas, foi emitido sem data. Sendo assim, será considerado como termo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

inicial a data de 26/1/2009, data registrada em diversos anexos relativos à prestação de contas, tais como Relatório de Execução Físico-Financeira, Relatório de Receita e Despesa, Relação de Pagamentos e Relação de Bens (peça 10, p. 60-62, 66-76 e 78-86).

16.8 Levando-se em conta os parâmetro fixados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entende-se que houve a incidência da prescrição da pretensão punitiva, uma vez que transcorreu mais de dez anos entre o termo inicial acima mencionado (30/4/2007) e a data do ato que ordenou a citação (12/3/2018) (peça 58).

16.9 Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que ocorreu a prescrição para o exercício da pretensão punitiva e ressarcitória, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

16.10 Cabe ressaltar que o acórdão recorrido reconheceu tão-somente a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

16.11 À luz das balizas estabelecidas pela Lei 9.873/1999, tem-se a não-incidência da prescrição, uma vez que, entre o marco inicial (26/1/2009) e o acórdão recorrido, prolatado em 20/7/2021, conforme as causas de interrupção, consistentes nos atos processuais a seguir listados, não houve transcurso superior a cinco anos tampouco paralisação do processo por mais de três anos, o que caracterizaria a prescrição intercorrente:

a) Em 2/7/2009, Parecer 92/2009-PROEP/DIPRO/FNDE/MEC (peça 11, p. 249-265);

b) Em 30/3/2010, Parecer Técnico Pedagógico 94/2010 - PROEP/DIPRO/FNDE (peça 14, p. 188-196);

c) Em 4/11/2010, Informação 397/2010-DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 16, p. 220-242);

d) Em 5/7/2011, Parecer 192/2011-DIPRE/COAPC/CGAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 16, p. 346-370);

e) Em 2/8/2013, Informação 223/2013-DIESP/COAPC/CGAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 17, p. 61-87);

f) Em 30/6/2015, Relatório de TCE 147/2015 (peça 17, p. 125-170);

g) Entre 4/2/2016 e 17/3/2016, Relatório de Auditoria 184/2019 e os respectivos Certificado de Auditoria, Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e Pronunciamento Ministerial (peça 17, p. 196-204);

h) Em 4/4/2016, autuação da TCE no TCU;

i) Em 12/3/2018, ato que ordenou a citação (peça 58); e

j) Em 2/8/2019, proposta de mérito (peça 97).

16.12 Partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da não-ocorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

16.13 Contudo, cumpre lembrar que, no presente caso, o acórdão recorrido reconheceu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, e levando-se em conta a proibição *da reformatio in pejus*, o exame da prescrição com base na Lei 9.873/1999 não poderá ser aplicado para piorar a situação das recorrentes em decorrência de recursos por elas interpostos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

17. Das razões recursais

17.1 As recorrentes apresentaram idênticos recursos de reconsideração, razão pela qual serão analisados em conjunto (peças 149-151). Relativamente aos documentos colacionados pela Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, cabe esclarecer que, à exceção da certidão emitida pelo Cartório do 2º Ofício de Acopiara (peça 149, p. 19-22), os demais documentos são comuns àqueles juntados por Antônia Maura de Lima (peça 152).

17.2 Após relatar histórico do processo, destacando que a contratação e gastos relativos ao convênio eram registrados no Sistema Afinet, posteriormente alterado para Sistema Afinnet, que o FNDE lançava as requisições de compra no Comprasnet e realizava o pregão, sem qualquer participação das recorrentes, uma vez que a convenente não era usuária do Comprasnet. Defendem que foram executados e aprovados 91% do item "equipamentos" e 100% do item "obras físicas" (peça 149, p. 1-6, e peça 151, p. 1-6).

17.3 Relativamente aos itens contratação de sete ações em consultoria, elaboração de plano de marketing e capacitação de docentes e equipe técnico-administrativa da escola, no valor de R$ 154.620,00, argumentam que foram executados, em que pese entendimento contrário constante do Parecer Pedagógico 94/2010 (peça 149, p. 7-8, e peça 151, p. 7-8).

17.4 Informam que foram devolvidos recursos no valor de R$ 345.133,10, tendo em vista a impossibilidade de realização de alguns cursos e a possibilidade de federalização da EAFQP, em razão do interesse do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará (IFCE) em encampar a escola (peça 149, p. 8, e peça 151, p. 8).

17.5 Relatam que, em decorrência de ação de desapropriação, o Município de Acopiara/CE foi emitido na posse da edificação da EAFQP, construída com recursos federais. Acrescentam que o município ainda não pagou a indenização no valor de R$ 2.576.000,00, conforme determinação da sentença da ação de desapropriação. Afirmam que no local da EAFQP abriga, atualmente, o Centro Administrativo do Município de Acopiara/CE e que os equipamentos adquiridos com os recursos do convênio estão guardados e sem uso (peça 149, p. 8-9, e peça 151, p. 8-9).

17.6 Apontam que o município manifestou interesse em colocar a EAFQP em funcionamento, com a participação da Secretaria de Educação, o que atenderia os objetivos dispostos no convênio. Assinalam que existem, em andamento, tratativas com o FNDE para viabilizar o funcionamento da escola (peça 149, p. 10, e peça 151, p. 10).

17.7 Defendem que a população foi beneficiada de forma indireta, uma vez que o município desapropriou o imóvel e possui a posse da escola e de todos os equipamentos. Dessa forma, o julgamento irregular constitui penalidade bastante excessiva para as recorrentes que agiram de boa-fé, obedeceram a todas as determinações do FNDE e realizaram as obras físicas em 100%, sem qualquer configuração de dano ou prejuízo ao Erário (peça 149, p. 12, e peça 151, p. 12).

17.8 Consideram que aconteceram fatos de força maior, como a desapropriação, razão pela qual defendem o julgamento das contas como iliquidáveis, nos termos do art. 20 da Lei Orgânica do TCU, ou regulares com ressalva (peça 149, p. 13, e peça 151, p. 13).

17.9 Repetem o entendimento de que o município está usufruindo os recursos públicos federais provenientes do convênio e que não houve dano ao Erário (peça 149, p. 14, e peça 151, p. 14).

17.10 Sustentam que a irregularidade das contas está supostamente fundamentada no fato de que a finalidade do convênio não foi atingida. Defendem que a finalidade do convênio ficou prejudicada em razão da desapropriação do prédio da Escola pelo município, fato alheio à vontade das recorrentes. Entendem que a União deve solicitar ao município a restituição do imóvel (peça 149, p. 15, e peça 151, p. 15).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

17.11 Apontam as consequências advindas do julgamento irregular das contas, à semelhança das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa, as quais consideram severas para o caso concreto (peça 149, p. 16, e peça 151, p. 16).

17.12 Ao final, destacam que agiram de boa-fé, que não houve dano ao erário tampouco malversação dos recursos públicos e requerem a reconsideração do acórdão recorrido para julgar as contas regulares, ou regulares com ressalva ou iliquidáveis, intimar o Município de Acopiara/CE para restituir o imóvel e os equipamentos ou apresentar plano educacional para o desenvolvimento dos cursos profissionalizantes, de modo a atingir a finalidade do Convênio 198/2001, caso fique com o imóvel (peça 149, p. 17, e peça 151, p. 17).

Análise

17.13 Inicialmente, convém mencionar que os documentos apresentados pelas recorrentes se referem ao processo de desapropriação do imóvel, edificação e terreno, construído com os recursos do Convênio 198/2001/Proep, para implantação da Escola Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional (EAFQP) (peça 149, p. 19-75; e peça 152).

17.14 A propósito, os elementos acostados relativos à desapropriação apontam como imóvel expropriado o Centro Educacional Tecnológico de Acopiara - Cetec, de propriedade da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, constante da matrícula 516, às fls. 216, Livro 2-B, no 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Acopiara, mesma matrícula do imóvel indicado pela convenente para construção da EAFQP (peça 1, p. 146), o que revela alteração do nome da EAFQP para Cetec.

17.15 Com relação à alegação de que a contratação e gastos para execução do objeto do convênio foram realizados pelo FNDE, oportuno registrar, conforme apontado pela SecexTCE (peça 95, p. 19, itens 73-75), que a ex-presidente foi quem homologou a adjudicação referente aos Pregões 1, 2 e 3/2006 e celebrou os contratos de fornecimento dos bens relativos a esses pregões com as empresas vencedoras (peça 7, p. 263, 353; e peça 9, p. 272).

17.16 Como se vê, restou demonstrada a participação da ex-presidente da sociedade convenente nos pregões, via Comprasnet, sistema do Governo Federal disponibilizado para compras com recursos federais repassados por meio de convênio.

17.17 Com relação aos equipamentos, o Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010 recomendou a não-aprovação da prestação de contas final até a comprovação do funcionamento dos laboratórios e dos respectivos cursos e destacou que a execução física do item "equipamentos" obteve, aproximadamente, índices de 91%, de execução física, e de 72% de execução financeira (peça 14, p. 198-200). Merece destaque o fato de que não foram adquiridos equipamentos essenciais ao efetivo funcionamento dos laboratórios, o que impossibilitou a realização dos cursos profissionalizantes.

17.18 Quanto às obras, o Parecer Técnico 131/2010 atestou que a infraestrutura relativa ao Convenio 198/2001 estava "concluída e completamente de acordo com o projeto proposto" (peça 16, p. 190-194). Posteriormente, mediante Informação 397/2010 concluiu-se que a convenente não cumpriu o objeto do convênio (peça 16, p. 220-242).

17.19 Nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, a execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados (Acórdão 8.169/2021-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira). Assim, ainda que demonstrada a execução parcial do objeto conveniado, necessário comprovar consequente benefício à municipalidade, o que não foi feito.

17.20 Oportuno registrar, relativamente à realização dos cursos previstos, destaque do relator no sentido de que o Parecer Pedagógico 94/2010 havia reprovado as poucas ações que teriam sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

levadas a efeito pela convenente, dado que não estavam correlacionadas com realidade vivida pela população local, frustrando, assim o objetivo conveniado (peça 131, p. 6, item 55).

17.21 Acredita-se que a conclusão da federalização poderia viabilizar o alcance da finalidade do convênio, consistente na construção de escola, com a aquisição de equipamentos para montagem de ambientes onde seriam realizados cursos profissionalizantes a serem oferecidos gratuitamente à população local.

17.22 Sobre o tema, vale consignar que a convenente condicionou a federalização desde que sanadas as falhas apontadas no relatório de supervisão técnico-pedagógica, tendo a Diretoria de Assistência a Programas Especiais se manifestado no sentido de que *"as incorreções porventura detectadas na análise da prestação de contas não ficam sanadas pelo processo de federalização, respondendo a Instituição pelos prejuízos gerados ao erário pela má gestão de recursos públicos"* (peça 113, p. 1).

17.23 As recorrentes apresentaram argumentos relativos à execução de despesas no valor de R$ 154.620,00, não aprovadas pelo Parecer Pedagógico 94/2010 em razão de os documentos comprobatórios possuírem conteúdo genérico e didático sem contextualização com a realidade ou especificidade local (peça 14, p. 196). Considerando que na presente etapa processual não foram juntados outros documentos capazes de demonstrar a execução das despesas relativas às ações em consultoria, elaboração de plano de marketing e capacitação de docentes e equipe técnico-administrativa da escola, não há como acolher tais argumentos.

17.24 Informam as recorrentes acerca de tratativas em andamento com o FNDE com vistas a concretizar o interesse do município em colocar a EAFQP em funcionamento. Não obstante, mesmo que a EAFQP, de alguma forma, seja dotada de funcionalidade, isso não afastaria a não-comprovação do atingimento do objetivo pactuado dentro do prazo de vigência do ajuste. Todavia, tem-se que futuro efetivo funcionamento da EAFQP, nos termos constantes do convênio, poderá ensejar a interposição de recurso de revisão para rediscussão da matéria.

17.25 Desta feita, as recorrentes trazem notícia de que o Município de Acopiara/CE foi emitido na posse da edificação da EAFQP, onde atualmente funciona seu centro administrativo, e que ainda não pagou indenização no valor de R$ 2.576.000,00, conforme determinação da sentença da ação de desapropriação. Entende-se que tal fato não socorre às recorrentes, uma vez que a mencionada ação foi protocolizada em agosto/2015 (peça 152, p. 1), alguns anos após terminada a vigência do Convênio 198/2001, em fevereiro/2007. Ademais, o convênio foi celebrado com a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, na oportunidade presidida por Antônia Maura de Lima, e não com o Município de Acopiara/CE. Sendo assim, parece não ser razoável que o Tribunal intime o referido município para restituir o imóvel à União.

17.26 A informação de que os equipamentos adquiridos com os recursos do convênio estão guardados e sem uso não tem o condão de mudar a situação das recorrentes, visto que não proporcionaram serventia à população alvo do objeto do convênio.

17.27 Tem-se que, ao defender comprovado benefício indireto da população, em razão da desapropriação do imóvel pelo município, as recorrentes estariam a defender a ocorrência de desvio de finalidade. Contudo, no presente caso não restou configurado desvio de finalidade nem desvio de objeto, mas o não-atingimento do objeto pactuado.

17.28 A edificação foi concluída com recursos do Proep. No entanto, a obra representava, juntamente com equipamentos e mobiliário, infraestrutura necessária para a oferta de cursos profissionalizantes, em determinados percentuais, à população alvo do ajuste. Considerando que a ampliação do número de vagas no ensino profissionalizante é o objetivo primeiro do Proep, com a possibilidade de financiamento para construção ou reforma e ampliação, aquisição de equipamentos laboratoriais e material pedagógico, o não-funcionamento da EAFQP impediu o cumprimento do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

objeto pactuado, o que justifica a irregularidade das contas e a condenação pelo ressarcimento integral dos recursos recebidos.

17.29 O argumento suscitado pelas recorrentes de que as contas poderiam ser consideradas iliquidáveis não prospera. Nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992, *"as contas são consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei"*. A desapropriação da EAFQP não pode ser entendida como caso fortuito ou de força maior, especialmente considerando que o prazo de vigência do convênio já havia decorrido há muito tempo quando da imissão na posse do imóvel pelo Município de Acopiara/CE.

17.30 No que concerne à questão da boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. Nos autos, inexistem elementos que demonstrem a boa-fé das recorrentes ou a ocorrência de outros excludentes.

17.31 No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas a ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7.936/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

17.32 Por fim, esclareça-se que não é necessário que haja nos autos qualquer comprovação de desvio, locupletamento ou malversação dos recursos para que o débito imputado ao recorrente seja mantido, pois violado o dever legal e constitucional de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, que no caso em análise consistiu na impugnação total das despesas em razão do não-cumprimento do objeto do convênio, o prejuízo ao erário é presumido (Acórdão 3.135/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 4.329/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes) .

CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, conclui-se que:

a) com base nos critérios do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), restou caracterizada a incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

b) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito; assim, pelos ditames da mencionada lei, não restou demonstrada a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

c) o reconhecimento pelo TCU da prescrição da pretensão punitiva não será alterado, tendo em vista que a proibição da *reformatio in pejus* não permite piorar a situação do recorrente em decorrência de recurso por ele interposto;

d) as razões recursais apresentadas, juntamente com os demais elementos constantes dos autos, não conseguiram demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos em razão do Proep, uma vez que, embora sua edificação tenha sido concluída, a EAFPQ não entrou em funcionamento, o que evidencia o não-cumprimento do objeto do Convênio 198/2001;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.

e) o não-funcionamento da EAFQP impediu o cumprimento do objeto pactuado, o que justifica a irregularidade das contas e a condenação pelo ressarcimento integral dos recursos recebidos, logo, não existem elementos para alterar o julgamento das presentes contas;

f) a desapropriação do imóvel pelo Município de Acopiara/CE construído com os recursos do Proep não afasta o débito; e

g) a eventual demonstração da boa-fé das recorrentes e a ausência de malversação dos recursos públicos não são suficientes para afastar o débito.

18.1 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento dos recursos interpostos pela Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, e sua ex-presidente, Antônia Maura de Lima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, e sua ex-presidente, Antônia Maura de Lima, contra o Acórdão 9.284/2021-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte às recorrentes, à Procuradoria da República no Ceará e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,
em 23 de março de 2022.

[assinado eletronicamente]
Nilziethe Vieira Vilela
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 2875-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70687304.