

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 025.024/2016-7

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional de Pernambuco do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra-SR-03).

Recorrentes: Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro – Fundesa (05.888.454/0001-64) e José Biondi Nery da Silva (014.364.224-34).

Representação legal: Elber Alencar Nery Biondi (OAB-PE 21.906), representando José Biondi Nery da Silva; Derik Jesus Maia Mendes Oliveira (OAB-PE 36.475), entre outros, representando a Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro.

SUMÁRIO: SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCRA. TERMO DE PARCERIA. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DOS DISPÊNDIOS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO PACTUADO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO SOBRE PARCELA DE RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU À LUZ DO ACÓRDÃO 1.441/2016-TCU-PLENÁRIO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO POR UM DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO DO APELO INTERPOSTO POR OUTRO. NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO À LUZ DA RESOLUÇÃO-TCU 344/2022. VEDAÇÃO DE **REFORMATIO IN PEJUS**. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Transcrevo abaixo, como parte do relatório, a análise empreendida no âmbito da então Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal (peça 199), a qual contou com a anuência do seu corpo diretivo (peça 200) e do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 201):

### “INTRODUÇÃO

*1. Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 169) interposto pela Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa contra o Acórdão 4.630/2021-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 146).*

*1.1. A deliberação recorrida tem o seguinte teor:*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. excluir a responsabilidade da Alves e Ramo Construtora Ltda. e da Edificarte Construtora e Incorporadora Ltda. na presente relação processual, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;*

*9.2. rejeitar parcialmente as correspondentes alegações de defesa oferecidas pela Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa, além de José Biondi Nery da Silva e Maria de Oliveira;*

9.3. julgar irregulares as contas de José Biondi Nery da Silva, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-lo, individual ou solidariamente com a Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa, ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora [...]:

9.3.1. débito sob a responsabilidade solidária de José Biondi Nery da Silva e Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa pelos seguintes valores:

9.3.1.1. grupo de itens de serviço com irregularidades:

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
40.000,00	2/5/2005
53.240,00	28/7/2005
137.435,48	23/12/2005
31.663,02	29/12/2005
2.487,80	29/12/2005
14.586,27	17/4/2006
60.000,00	14/6/2006
18.213,50	4/7/2006

9.3.1.2. grupo de itens de serviço com irregularidades:

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
425,00	1/4/2005
175,00	11/4/2005
143,20	25/5/2005
120,26	4/8/2005
120,26	4/8/2005
300,75	24/4/2006
1.456,85	27/7/2005
1.030,95	2/8/2005
1.456,85	9/9/2005
1.243,90	28/9/2005
2.487,80	22/11/2005
2.487,80	21/12/2005
2.487,80	17/1/2006
2.487,80	17/2/2006
2.487,80	24/3/2006
2.487,80	10/5/2006
2.487,80	7/6/2006
2.487,80	16/6/2006
1.941,01	23/10/2006
1.498,35	23/10/2006

9.3.1.3. indevidas tarifas bancárias:

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
25,00	5/1/2005
71,59	29/3/2005
188,52	29/4/2005
45,86	25/5/2005
21,07	29/6/2005
21,00	17/8/2005
42,24	22/11/2005
11,23	29/12/2005
108,26	24/2/2006
12,90	31/3/2006

99,38	28/4/2006
28,05	16/6/2006

9.3.1.4. *indevidas multas e juros sobre documentos de arrecadação de receitas federais (Darf) e Guias da Previdência Social (GPS):*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
2.224,19	23/10/2006

9.3.1.5. *grupo de itens de serviço com irregularidades:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
4.340,92	9/2/2006

9.3.1.6. *grupo de itens de serviço com irregularidades:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
14.032,96	9/2/2006
34.151,98	25/4/2006
7.297,90	31/3/2006
1.698,00	22/2/2006
17.674,05	12/1/2006
2.159,34	13/6/2006
4.960,50	12/6/2006
5.614,35	28/4/2006
1.115,04	14/6/2006

9.3.1.7. *valores indevidamente transferidos:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
53.094,99	19/1/2006

9.3.1.8. *tributos e contribuições ausentes ou incompletos:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
40.723,37	26/6/2006

9.3.1.9. *grupo de itens de serviço com irregularidades:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
127.933,74	18/11/2005

9.3.2. *débito sob a individual responsabilidade da Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa ante a ausência de comprovação sobre a efetiva aplicação da contrapartida:*

<i>Valor original (em R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
116.806,18	26/6/2006

9.4. *julgar irregulares as contas de Maria de Oliveira, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, alínea 'b', 19 e 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, deixando, contudo, de lhe aplicar a multa prevista no art. 58, I e II, da Lei n.º 8.443, de 1992, em face da prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário;*

9.5. *autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;*

9.6. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992 [...]; e*

9.7. enviar cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

#### HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional de Pernambuco (Inkra SR-03), em desfavor do Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-Diretor Executivo da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), em razão da impugnação total das despesas relativas aos recursos repassados à Fundesa por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13.000/2004 (Siafi 517766).

2.1. O Termo de Parceria em sua Cláusula Terceira previu o montante de R\$ 3.635.172,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 3.233.776,00 seriam repassados pelo Incra SR-03 e R\$ 401.396,00 seriam a contrapartida da Fundesa (peça 2, p. 115).

2.2. O Concedente efetuou o repasse dos recursos em quatro parcelas, a saber (peça 6, p. 200):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
20040B902 610	30/12/2004	838.563,00
20040B902 611	30/12/2004	488.450,00
20050B901 489	25/7/2005	532.408,20
20050B902 672	18/11/2005	1.374.354,80
Total		3.233.776,00

2.3. A vigência do Termo de Parceria foi de 22/12/2004 a 26/6/2006 (peça 2, p. 112-118 e peça 3, p. 98-101 e 154-155), e a prestação de contas deveria ser apresentada até sessenta dias após o término da vigência, conforme a Cláusula Quinta (peça 2, p. 116).

2.4. Consta dos autos que o Incra SR-03 recebeu a prestação de contas da Fundesa em 28/8/2006 (peça 4, p. 58).

2.5. Em 3/2/2009, a Corregedoria Setorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário da Controladoria-Geral da União (CGU) informou ao Incra que o Termo de Parceria CRT-PE 13.000/2004 tinha sido objeto de auditoria e que nele foram identificadas 'diversas deficiências', registradas no Relatório da Auditoria de Gestão do exercício de 2007 do Incra SR-03. As principais 'deficiências' constatadas são as seguintes (peça 1, p. 23-25):

1. finalidade da conveniente incompatível com o objeto do convênio;
2. inobservância a recomendações constantes de Parecer de Procurador Federal e formalização de convênio com entidade sem comprovação da capacidade técnica para a execução do objeto;
3. objeto abrangendo municípios de fora da atuação da conveniente;
4. objeto compreendendo elaboração de projetos não guardando relação com as obras a serem executadas;
5. custo de serviços acima dos correspondentes registrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

2.6. A Superintendência Regional do Incra, por meio da Portaria/INCRA/SR(03)/G/N 023, de 1/7/2009, instaurou processo de Tomada de Contas Especial relativo a possíveis irregularidades no convênio (peça 1, p. 6).

2.7. Em 12/11/2009, o Incra SR-03 emitiu o Parecer Técnico 3/2009, registrando pendências relativas às obras executadas. Assim, deixou de emitir o Termo de Aceitação de Obras e Serviços de Engenharia porque a Fundesa não cumpriu a execução total do objeto, então recomendou-lhe a devolução de R\$ 127.933,74 (peça 4, p. 199-200).

2.8. No citado parecer, há o registro de que o restante das obras foi efetivamente executado e que estas obras foram objeto de vistoria à época de sua finalização. Assim, o parecer

recomenda a devolução de R\$ 127.933,74, referente aos seguintes serviços tidos como não realizados: i) obra da implantação de sistema de abastecimento de água no Projeto de Assentamento de Duas Barras (prevista na meta pelo valor de R\$ 25.728,45); ii) ausência do ART de execução da obra da adutora do Projeto de Assentamento de Libertação, o que impediu o recebimento desta obra, e iii) colapso por vício de construção da Passagem Molhada do projeto de Assentamento de Barra Nova, no valor de R\$ 102.205,29 (peça 4, p. 199-200).

2.9. Em março de 2011, a Contabilidade do Incra SR-03 emitiu o Parecer 18/2011 em que aponta irregularidades na prestação de contas da Fundesa (peça 5, p. 45-61). Em agosto daquele ano, emitiu o Parecer 46/2011 com uma análise complementar sobre a manifestação da Fundesa (peça 5, p. 110-118). Em setembro de 2011, emitiu o Parecer 59/2011 em que propõe a instauração de processo de Tomada de Contas Especial em desfavor da Fundesa em valores que totalizam R\$ 929.906,80 (peça 5, p. 121-122).

2.10. Em maio de 2012, a Comissão de TCE produziu o Relatório constante da peça 5, p. 203-214 e peça 6, p. 1-38. No seu entender, as despesas totais relativas aos valores repassados pelo Incra à Fundesa deveriam ser impugnadas por ter havido 'erro na celebração do convênio' e, por conseguinte, todos os gastos dele decorrentes seriam viciados, devendo aqueles valores 'ser glosados' (peça 6, p. 23).

2.11. Conforme o citado Relatório, os tais vícios foram tratados no PARECER/PGF/PFE/INCRA/SR-03/Nº154/2004 da Procuradoria Federal, que analisou o Termo de Parceria. Esse parecer opinou pela 'não pactuação, pois a conveniente aparentemente não dispunha de estrutura, o projeto básico, o plano de trabalho e o cronograma de desembolso não atendiam a IN/STN 1/1997 em seu art. 2º § 1º, o que acabava também por violar a Lei 8.666/1993 em seu art. 6º inciso IX' (peça 6, p. 6-7). O parecer também apontou ausência de laudo de impacto ambiental e o fato de que algumas obras não seriam abrangidas pela finalidade da Fundesa.

2.12. O citado Relatório da Comissão de TCE diz que a Fundesa, 'sendo uma Oscip especializada no Semiárido Brasileiro, grande parte das suas obras foram realizadas na Zona da Mata de Pernambuco, portanto, fora da sua área de abrangência' (peça 6, p. 8). No entender da Comissão, 'a norma que regula as Oscip não permite que as mesmas façam obras de engenharia, o que ... contamina todo o convênio. Daí que este convênio se prestou para burlar as normas de licitação' (peça 6, p. 30).

2.13. Ainda segundo o Relatório, 'para não realizar uma licitação clara e transparente, o Incra achou por bem entregar os recursos a um terceiro que intermediou o repasse de recursos por meio de uma licitação frágil como apontou a CGU' (peça 6, p. 22).

2.14. Tal Relatório indicou como responsáveis os ex-diretores executivos da Fundesa José Biondi Nery da Silva e Thales Soares Viana de Carvalho, atribuindo-lhes um débito atualizado em 30/4/2012 de R\$ 7.093,445,39, valor total das despesas (peça 5, p. 203-205).

2.15. Em março de 2013, a Auditoria Interna do Incra encaminhou o processo de TCE à Secretaria Federal de Controle Interno (peça 6, p. 117), e esta o devolveu em julho de 2013, devido a erros no cálculo do débito e na definição de responsabilidades entre os gestores (peça 6, p. 125-129).

2.16. Então a Comissão de TCE do Incra SR-03, em abril de 2014, decidiu revisar suas conclusões, o que a levou a excluir o Sr. Thales Soares Viana de Carvalho do rol de responsáveis, por considerar que ele 'não deu prejuízo ao erário, mas, tão somente, cometeu irregularidade do ponto de vista formal, qual seja, não ter apresentado a prestação de contas da forma devida' (peça 6, p. 145-146). Por outro lado, considerou necessário incluir como responsável a Sra. Maria de Oliveira, ex-Superintendente Regional do Incra SR-03, que assinou o convênio, por entender que ela 'como autoridade máxima da SR [Superintendência Regional], deveria supervisionar todo processo de convênio e as atividades delegadas aos servidores, pois [...] diversas irregularidades propiciaram a celebração do convênio' (peça 6, p. 147-148).

2.17. Em 7/5/2014, a Comissão de TCE expediu uma notificação endereçada à Sra. Maria de Oliveira para responder como responsável solidária por um débito atualizado de R\$ 9.156.929,30,

a qual foi recebida em 13/6/2014 (peça 6, p. 151-152). A notificada requereu dilatação do prazo de sessenta dias, a contar da 'data da entrega das cópias para a apresentação da defesa', o que lhe foi deferido, em 7/7/2014 (peça 6, p. 156-157). Em 29/9/2014, a ex-Superintendente Regional apresentou defesa em que requereu a exclusão do seu nome do rol de responsáveis do processo de TCE (peça 6, p. 166-175).

2.18. Em 12/4/2016, a Comissão concluiu o Relatório Final do Tomador de Contas – Complementar, no qual manteve o entendimento pela glosa integral das despesas do Termo de Parceria, no valor corrigido de R\$ 10.856.897,95 (data: 7/4/2016), mantendo apenas o Sr. José Biondi Nery da Silva como responsável (peça 6, p. 176-183).

2.19. Em 30/5/2016, a Diretoria competente da Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório de Auditoria CGU 684/2016, concordando com a proposição do Incra SR-03 de imputar débito calculado em R\$ 10.906.149,75 (peça 6, p. 197-204). Na mesma data foi emitido o Certificado de Auditoria 684/2016 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6, p. 206). Por fim, juntou-se o Pronunciamento Ministerial (peça 6, p. 208), no qual a autoridade atesta haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, Processo de TCE 54140.001106/2009-00, opinando pela irregularidade das contas.

2.20. No âmbito do TCU, a Secex-PE analisou os autos em instrução preliminar autuada em 8/11/2016 (peças 8-10), e então propôs a citação do Sr. José Biondi Nery da Silva, da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) e da Sra. Maria de Oliveira, para apresentarem alegações de defesa ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias lá indicadas, em face da 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766' [...].

2.21. O Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho autorizou a realização das citações, em 10/11/2016, nos termos propostos pela unidade técnica (peça 14).

2.22. As tentativas de citação via Correios da Fundesa restaram frustradas, pelo que foi intentada a sua citação por meio de edital publicado no Diário Oficial da União de 22/3/2017 (peças 40-41).

2.23. Além de publicar o referido edital, a Secex-PE encaminhou à Fundesa o Ofício 875/2017-TCU/Secex-PE, de 6/6/2017 (peça 46), que foi entregue em seu endereço constante na base de dados da Receita Federal, em 14/6/2017 (peça 47), como o demonstra a consulta juntada à peça 48.

2.24. Por fim, em 14/7/2017, o Auditor da Secex-PE apresentou a instrução de mérito (peça 52), com propostas no sentido de declarar a revelia da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992), julgar irregulares as contas do Sr. José Biondi Nery da Silva, da Sra. Maria de Oliveira e da Fundesa, e condená-los ao pagamento das quantias lá especificadas [...]. Tal proposição teve a concordância do Diretor e do Secretário daquela unidade técnica (peças 53 e 54).

2.25. Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, emitiu o parecer juntado à peça 55 em que se manifesta em desacordo com a proposta oferecida pela Secex-PE e propõe ao Relator 'que determine a reinstrução deste processo, com as devidas medidas saneadoras, para apurar a responsabilidade solidária das empresas noticiadas nos autos que receberam pagamentos indevidos'. Na hipótese de tal proposição não ser acatada, opina, 'alternativamente, pela irregularidade das contas dos responsáveis, imputando-lhes solidariamente o débito apurado, com as devidas correções em datas de referência para atualização desses débitos, mas sem aplicação da multa proporcional, face à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva'.

2.26. Acolhendo tal proposta, o Relator determinou a restituição do processo à unidade técnica para realizar medidas especificadas no Despacho à peça 56.

2.27. Em 18/7/2018, o Auditor da Secex-PE apresentou uma nova instrução em que propôs a realização de novas citações do Sr. José Biondi Nery da Silva, da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), da Sra. Maria de Oliveira, bem como das empresas Alves e Ramo Construtora Ltda. e Edificarte Construtora e Incorporadora Ltda., tendo o Diretor e o Secretário concordado com a proposição (peças 80-82).

2.28. Em Despacho de 1/8/2018, o Relator autorizou a realização das citações como propôs a unidade técnica (peça 83).

2.29. Em Despacho de 31/1/2020, a Seproc informou que foram concluídas as citações com validade da ciência dos responsáveis (peça 133).

2.30. Em 19/3/2020, a SecexTCE apresentou uma nova instrução de mérito, com propostas no sentido de: (i) excluir a responsabilidade das empresas Alves e Ramo Construtora Ltda. e Edificarte Construtora e Incorporadora Ltda.; (ii) julgar irregulares as contas do Sr. José Biondi Nery da Silva e da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa); (iii) condená-los ao pagamento das quantias lá especificadas [...] e (iv) julgar irregulares as contas da Sra. Maria de Oliveira (peça 134).

2.31. O representante do Ministério Público de Contas, Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé manifestou-se de acordo com a proposta da Secex-TCE (peça 137).

2.32. Em março de 2021, a 2ª Câmara proferiu o Acórdão 4.630/2021 (peça 146) cujo teor está reproduzido no item 1.1 desta instrução, contra o qual a Fundesa interpôs o Recurso de Reconsideração (peça 169) que será analisado a seguir.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado (peça 170), propondo conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro (Fundesa) e suspender os efeitos dos itens 9.2, 9.3 (e subitens) e 9.6 do Acórdão 4.630/2021-TCU-2ª Câmara, estendendo-os aos outros devedores solidários, com base no art. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

3.1. O Ministro Augusto Nardes conheceu do recurso como propôs esta Serur (peça 173).

#### EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso analisar se:

a) a Administração Pública decaiu do direito de 'contestar' a prestação de contas apresentada (peça 169, p. 2-3);

b) ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU (peça 169, p. 4);

c) quase todas as obras foram executadas, a finalidade do Termo de Parceria foi atingida, não houve locupletamento ou desvio de finalidade (peça 169, p. 4-7);

d) há impossibilidade de responsabilizar entidade privada conveniente na ausência de prova de enriquecimento ilícito (peça 169, p. 8);

5. Da alegada decadência do direito da Administração Pública de 'contestar a prestação de contas apresentada'

5.1. A defesa da recorrente afirma que a Fundesa apresentou a prestação de contas ao Incra em 28/8/2006, dentro do prazo estabelecido no § 5º do art. 28 da IN/STN n. 1/1997, e que esse normativo, ao tempo em que estabelece prazo para a Conveniente prestar contas, também fixa prazo específico para que os gestores do órgão público celebrante do convênio analisem a prestação de contas apresentada pelo ente privado, conforme o teor do art. 31 da citada IN/STN (peça 169, p. 2).

5.2. Aduz que após a entrega da prestação de contas, o Incra tinha até quarenta e cinco dias para se pronunciar sobre os aspectos técnicos e financeiros do Termo de Parceria, encaminhando parecer ao ordenador de despesa, que teria mais quinze dias para proferir sua decisão sobre as contas. Entretanto, não houve qualquer preocupação em cumprir esses prazos, de modo que o processo se desenvolveu alheio a qualquer determinação legal sobre a matéria. A Fundesa

*protocolou a prestação de contas em 28/8/2006, mas somente em 13/11/2006, ou seja, mais de sessenta dias depois é que a área técnica do órgão fez o primeiro pronunciamento sobre ela (peça 169, p. 3).*

*5.3. Diz que somente em 21/1/2008, quase dois anos depois, é que a Divisão de Administração do Incra encaminhou os autos à Divisão de Desenvolvimento para que o Serviço de Engenharia desta viesse a elaborar o Parecer Técnico. Apenas em 11/8/2010, ou seja, quatro anos após o recebimento da prestação de contas é que a Fundesa foi instada, pela primeira vez, a apresentar documentos fiscais, sendo que o parecer do setor de contabilidade do Incra que fundamenta a cobrança dos valores ora contestados somente foi concluído em 28/3/2011. Portanto, resta comprovado que há muito a Administração Pública decaiu do direito de contestar a prestação de contas apresentada.*

*5.4. ‘Se o órgão público descumpriu os prazos previstos em lei’, então – argumenta a defesa – ‘não é razoável, nem justo, que a entidade seja responsabilizada por uma suposta irregularidade na prestação de contas de valores que somente foram levantados anos depois, dificultando sobremaneira o seu direito de defesa’ (peça 169, p. 3).*

#### Análise

*5.5. A norma inscrita no art. 31 da IN/STN n. 1/1997 que a recorrente invoca para sustentar com base nela a tese de que ocorreu a decadência no caso, dispõe que:*

*Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.*

*5.6. Como se vê, a norma reproduzida acima, a toda evidência, não trata de regular a hipótese de decadência do direito da Administração Pública de avaliar os aspectos técnicos e financeiros da prestação de contas que lhe é apresentada por entidade que tenha gerido recursos federais transferidos por meio de convênio ou de instrumento congênere. Em vez disso, a norma em questão trata de prazos fixados para a adoção de providências, no seio da Administração Pública, pelos agentes a quem foi atribuída competência para realizar análise e para emitir juízo de aprovação ou não da prestação de contas apresentada ao órgão concedente.*

*5.7. Com efeito, daí se deduz que o eventual descumprimento dos prazos estabelecidos em tal Instrução Normativa, certamente pode vir a ser objeto de apuração no âmbito do direito administrativo disciplinar e dar ensejo à aplicação de sanções aos responsáveis, o que, em hipótese alguma, poderá importar em decadência do direito da Administração Pública de cobrar do conveniente os documentos necessários para comprovar a regular aplicação dos recursos federais que lhe foram transferidos.*

*5.8. Portanto, a decadência alegada é notoriamente desprovida de fundamento legal.*

#### *6. Da prescrição da pretensão punitiva do TCU*

*6.1. A defesa faz referência ‘à prescrição da pretensão punitiva do TCU, uma vez transcorrido o prazo de 10 anos’ (peça 169, p. 4).*

#### Análise

*6.2. No exame da prescrição, esta Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado os entendimentos detalhados na peça 198, que contém os estudos e pronunciamentos anteriores da Secretaria sobre a matéria, contemplando inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado nos autos da ADI 5509, Relator Ministro Edson Fachin, que é posterior ao julgamento do RE 636.886. Naquela peça constam as premissas que serão utilizadas neste exame, a saber:*

*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 ao Tribunal de Contas 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;

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.

d) 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.

Análise pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário:

6.3. Por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, o TCU uniformizou a sua jurisprudência em relação à prescrição da pretensão punitiva (estricto sensu), tendo definido que se aplica a regra geral do Código Civil, art. 205, que estabelece o prazo prescricional de **dez anos**, iniciando-se na data da irregularidade sancionada (CC, art. 189) e interrompendo-se na data do ato que ordenar a citação ou a audiência ou a oitiva da parte.

6.4. Entre as razões justificadoras da adoção dessa regra geral, cabe destacar a sua natureza abrangente, a incidir sobre casos de pretensão sem prazo prescricional específico estabelecido em lei, como o que se apresenta aqui.

6.5. Neste caso, pelo teor do ofício da citação válida (peça 88), vê-se que a irregularidade sancionada consiste na 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766, considerando as seguintes condutas':

2.a) Sr. José Biondi Nery da Silva e Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro: entregar apenas parte do objeto avençado, deixando de realizar os seguintes serviços: obra referente à implantação de sistema de abastecimento de água no Projeto de Assentamento de Duas Barras; ART de execução da obra da adutora do Projeto de Assentamento de Libertação; passagem molhada do projeto de Assentamento de Barra Nova; e prestar contas de forma irregular, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo (serviços de fiscalização realizados pela própria Fundesa no valor total de R\$ 357.680,51; despesas com taxas bancárias no valor total de R\$ 675,10; despesas com multas e juros sobre documentos de arrecadação de receitas federais (DARF) e guias da Previdência Social (GPS) no valor total de R\$ 2.224,19; pagamentos em nome das empresas Conduta e TDM, que não executaram o objeto do acordo, no valor total de R\$ 4.340,92; despesas não previstas no Plano de Trabalho no valor total de R\$ 29.814,78), assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida (valores gastos acima dos valores autorizados no Plano de Trabalho, representando R\$ 88.704,12; valores transferidos para a conta da Superintendência Regional do Médio São Francisco - SR29, importando R\$ 53.094,99; inclusão dos itens 'recuperação de poço existente' e 'complementação da instalação de um poço' nas obras do Projeto de Assentamento Mata Verde, não previstos no plano de trabalho, no valor de R\$ 8.571,00; comprovantes de pagamento de tributos e contribuições ausentes ou incompletos, no valor de R\$ 40.723,37), o que propiciou a ocorrência de irregularidade no objeto entregue e na prestação de contas, com infração ao disposto na cláusula segunda, inciso II, alíneas 'a' e 'c' do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004 (Siafi 517766);

2.b) Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro: não comprovação da aplicação integral da contrapartida acordada no Termo de Parceria, ocasionando a necessidade de ressarcimento do valor de R\$ 116.806,18 aos cofres do Tesouro Nacional.

6.6. Com efeito, a Fundesa apresentou a prestação de contas ao Incra e restou comprovado o recebimento em 28/8/2006 (peça 4, p. 58). Já as citações, originais, foram autorizadas pelo relator em 10/11/2016 (peça 14), portanto, quando transcorridos mais de dez anos após a ocorrência da irregularidade sancionada, ensejando a prescrição da pretensão punitiva do TCU, fato reconhecido, de certa forma, pelo relator do acórdão recorrido: '25. [...] o TCU deve deixar de

*pugnar pela pronta aplicação da multa legal em desfavor dos três responsáveis, nos termos do aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário' (peça 147, p. 5).*

*Análise pelo regime da Lei 9.873/1999*

*6.7. A Lei 9.873/1999 em seu art. 1º, caput, estabelece o prazo prescricional de cinco anos da 'ação punitiva' da Administração Pública Federal, nestes termos:*

*Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

*6.8. Para a aplicação dessa Lei, analisar-se-á o prazo quinquenal à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado na decisão da ADI 5509, constante da peça 198 deste processo, tendo em vista o pronunciamento do titular desta unidade técnica no TC 013.393/2017, também constante daquela peça, do qual se transcreve a parte aplicável a este caso, como segue:*

*[...] 8. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.*

*9. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.*

*10. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:*

*a) 'A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, 'Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado';*

*b) 'Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei'.*

*11. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações – tal como na hipótese do processo em análise.*

*12. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que 'o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno'.*

*13. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:*

*a) no caso de omissão de prestação de contas: 'o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues';*

*b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: 'o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas **somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno** ou para o Tribunal de Contas' [negrito acrescido];*

*c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: 'Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos*

*em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial’; [...]*

6.9. Neste caso, como visto, a irregularidade consiste na ‘não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766’ (peça 88), o que se enquadra na situação do item 13, ‘b’ reproduzido acima, em que o prazo prescricional começa a fluir após a comunicação ao órgão de controle interno ou ao Tribunal de Contas. Com efeito, a Auditoria Interna do Incra encaminhou o processo de Tomada de Contas Especial à Secretaria Federal de Controle Interno (peça 6, p. 117), em março de 2013, data essa a partir da qual começa a fluir o quinquênio prescricional.

6.10. Em julho de 2013, a referida Secretaria devolveu o processo de TCE ao Incra para corrigir erros apontados no cálculo do débito e na definição de responsabilidades entre os gestores (peça 6, p. 125-129). Em abril de 2014, a Comissão de TCE do Incra procedeu à revisão das suas conclusões e então decidiu excluir do rol de responsáveis o Sr. Thales Soares Viana de Carvalho e incluir a Sra. Maria de Oliveira, ex-Superintendente Regional do Incra SR-03 (peça 6, p. 145-148), notificando esta, em maio de 2014, para responder como responsável solidária por um débito atualizado de R\$ 9.156.929,30 (peça 6, p. 151-152). Em abril de 2016, a Comissão concluiu o Relatório Final do Tomador de Contas – Complementar, no qual manteve o entendimento pela glosa integral das despesas do Termo de Parceria, no valor corrigido de R\$ 10.856.897,95 (data: 7/4/2016), mantendo apenas o Sr. José Biondi Nery da Silva como responsável (peça 6, p. 176-183). Em maio de 2016, a Secretaria Federal de Controle Interno apresentou o Relatório de Auditoria concordando com a proposição do Incra SR-03 de imputar débito calculado em R\$ 10.906.149,75 (peça 6, p. 197-204).

6.11. Com efeito, o Relatório de Auditoria apresentado pelo Controle Interno em maio de 2016 configura a hipótese de ‘ato inequívoco que importa apuração do fato’ prevista no art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999, apto a interromper o fluxo do quinquênio prescricional iniciado em março de 2013, o que afasta a prescrição quinquenal do art. 1º, **caput**, dessa Lei.

*Prescrição intercorrente: § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999*

6.12. Se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho, ocorre a chamada ‘prescrição intercorrente’ (§ 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999).

6.13. Existe correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção do art. 2º. Se houver interrupção por qualquer daquelas causas, o processo não poderá ficar inativo, sem impulso relevante, por mais de três anos. Esse prazo é específico, afastando-se tanto o geral de cinco anos quanto o especial, da lei penal (art. 1º, § 2º). Tem por fim imprimir eficiência e celeridade às apurações administrativas, de modo a evitar que o processo fique paralisado por um triênio, sob pena de ocorrer a ‘prescrição’.

6.14. No caso, a partir da emissão do Relatório de Auditoria pela Secretaria Federal de Controle Interno, em maio de 2016, o processo desenvolveu-se regularmente.

6.15. Ainda em maio de 2016 foram emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 6, p. 205-208).

6.16. No âmbito do TCU, a Secex-PE elaborou a instrução preliminar em novembro de 2016 em que propôs a citação dos responsáveis (peças 8-10). No mesmo mês/ano, o Relator autorizou a realização das citações (peça 14), sendo que as tentativas de fazê-lo via Correios restaram frustradas, pelo que foi intentada a citação por edital, publicado no Diário Oficial da União de 22/3/2017 (peças 40-41). Em julho de 2017 a Secex-PE apresentou a instrução com proposta para o Tribunal julgar o mérito das contas (peças 52-54). Acolhendo o parecer do representante do Ministério Público de Contas (peça 55), que divergiu da proposta da unidade técnica, o Relator determinou a restituição do processo à unidade técnica para realizar medidas saneadoras (peça 56). Em julho de 2018, a Secex-PE apresentou uma nova instrução em que propôs a realização de novas citações dos responsáveis (peças 80-82), o que foi autorizado pelo Relator em agosto de 2018 (peça 83). Em janeiro de 2020 a Seproc informou ter concluído as citações com validade da ciência dos

responsáveis (peça 133). Em março de 2020 a SecexTCE apresentou uma nova instrução com proposta para o Tribunal julgar o mérito das contas (peça 134-136). Em março de 2021 a 2ª Câmara do TCU proferiu o acórdão condenatório pelo qual julgou o mérito das presentes contas (peça 146).

6.17. Ante a sequência de atos descrita acima, vê-se que o processo não ficou paralisado. Ao contrário, desenvolveu-se regularmente até o julgamento, o que afasta a prescrição trienal do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999.

7. Da execução de quase todas as obras, recebidas e aprovadas, com aplicação dos recursos na finalidade do convênio.

7.1. A defesa afirma que houve a execução de praticamente todas as obras, que os recursos foram aplicados dentro da finalidade do convênio, em prol da comunidade, e que o órgão público recebeu e aprovou as obras, daí porque as contas prestadas pela defendente devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação. Alega não haver nos autos comprovação de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, ou locupletamento da Fundesa, o que, segundo a defesa, corrobora o entendimento pela regularidade das contas, já que o Termo de Parceria foi cumprido, tendo alcançado a sua finalidade. Prossegue afirmando que 'o TCU se pronuncia reiteradamente nesse sentido em diversos julgados' (peça 169, p. 6-7).

7.2. Afirma que a Fundesa informou oportunamente que a não implantação de um sistema de abastecimento de água no Projeto de Assentamento Duas Barras, no município de Barreiros, deu-se por motivos de impossibilidade técnica, uma vez que inexistia energia elétrica disponível no local à época, de modo que nenhum recurso originário do convênio foi nele aplicado, o que pode ser verificado por uma análise apurada da prestação de contas final e conclusiva apresentada pela Fundesa e recebida em 28/8/2006 pela Superintendência Regional do Incra. Diz que a ora recorrente encaminhou ao Incra em 22/2/2006 CDE nº 16/2006, com o quadro demonstrativo das planilhas de contrato, apontando um saldo do Convênio no valor de R\$ 52.534,87. Ou seja, suprimiu-se do projeto o valor referente à obra que não poderia ser realizada por inviabilidade técnica, de modo que a ora recorrente não recebeu qualquer valor em razão dela (peça 169, p. 7).

7.3. Em relação à implantação de uma passagem molhada no Rio Garanhunzinho, no Projeto de Assentamento Barra Nova, cuja construção entrou em colapso por causa das fortes chuvas que assolaram a região de Águas Belas no inverno de 2008, afirma haver nos autos farta documentação que comprova não ter sido o modo de execução a causa do evento desastroso, mas sim a deficiência do projeto executivo elaborado pelo próprio órgão público conveniente, o Incra, e o mau tempo incomum e extraordinário ocorrido depois de dois invernos sucessivos normais, os quais a obra suportou com sucesso (peça 169, p. 7).

#### Análise

7.4. A recorrente já havia apresentado essas mesmas alegações quando apresentou defesa em resposta a sua citação, as quais foram analisadas na última instrução de mérito elaborada no âmbito da SecexTCE e incorporada ao Relatório do Acórdão recorrido (peça 148, p. 21-22).

7.5. Com efeito, a Auditora então responsável pela instrução de mérito procedeu à análise de tais alegações e o fez nos termos a seguir reproduzidos.

#### Análise

Ao analisar as alegações apresentadas, observa-se que a entidade não ignora o fato de que parte do objeto não foi entregue, sustentando, no entanto, que pelas peculiaridades relativas aos problemas identificados nas duas obras não acolhidas e às 'inconsistências' apuradas na prestação de contas, as suas contas deveriam ser aprovadas por esta Corte de Contas, ainda que com ressalvas, considerando-se, ainda, a inexistência de qualquer comprovação de desvio de finalidade ou de locupletamento.

Ocorre que no caso concreto, este Tribunal também já entendeu que não cabe imputar aos responsáveis o débito pelo valor total repassado, conforme proposto pelo órgão concedente, ao resolver fazer as citações apenas pelos valores relativos às obras não entregues e às despesas não comprovadas e/ou não autorizadas, descabendo discorrer sobre locupletamento, aspecto não abordado nos presentes autos.

*Quanto ao desvio de finalidade, alguns débitos se encaixam sim neste conceito, ainda que não tenha sido expresso nos autos, tais como os dispêndios com consultoria contábil e os pagamentos de juros e taxas bancárias, sendo, de todo modo, despiciendo o aprofundamento dessa matéria neste momento processual por não afetar a legalidade das citações já efetivadas.*

*Já no que se refere às irregularidades específicas, dentre as quais as obras não entregues, únicas reportadas diretamente pela defendente em sua defesa, repisam-se as análises efetivadas na instrução técnica à peça 52, em relação às alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Biondi Nery da Silva.*

*Por fim, cabe registrar que o fato de a entidade conveniente ter entregue quase a totalidade das obras conveniadas, com comprovado benefício à comunidade, não significa que ela não tenha que prestar contas de forma adequada dos dispêndios efetivados, com toda a documentação suporte comprobatória, de forma a evidenciar o nexo de causalidade entre as obras e serviços executados e a totalidade dos recursos repassados [destaque acrescido].*

*7.6. Desta vez, ao se utilizar do instrumento recursal adequado, conforme previsto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, a recorrente não apresenta qualquer elemento novo capaz de infirmar os fundamentos da decisão recorrida, no tocante às irregularidades em questão.*

*7.7. Cabe ressaltar que sem o estabelecimento do citado nexo de causalidade não há como saber, com razoável grau de segurança, qual o destino dado aos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13.000/2004 (Siafi 517766). Dessa forma, sem a devida comprovação de que esses recursos tenham sido aplicados na finalidade específica prevista no Termo de Parceria, presume-se que tenha havido desvio e, por conseguinte, dano ao erário federal, a justificar a imputação do respectivo débito aos responsáveis, neste caso, em razão da ocorrência de 'b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial' e 'c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico' (art. 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992), conforme indicado no dispositivo do acórdão recorrido.*

*7.8. Pelo exposto, deve-se rejeitar os argumentos apresentados neste ponto.*

*8. Da impossibilidade de responsabilizar entidade privada conveniente na ausência de prova de enriquecimento ilícito.*

*8.1. A defesa afirma que em momento algum restou comprovado que a Fundesa se beneficiou dos recursos públicos supostamente aplicados de forma irregular, o que, no seu entender, constitui óbice intransponível para que venha a ser condenada. Aduz que o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que a entidade particular conveniente será responsabilizada pela aplicação irregular de recursos federais somente se ficar comprovado que tenha sido beneficiada, o que não teria corrido neste caso (peça 169, p. 8).*

#### Análise

*8.2. Esse argumento, tal como o anterior, a recorrente está a repetir aqui, pois já o havia apresentado em sede de alegações de defesa, e foi bem analisado na instrução de mérito que veio a ser incorporada no Relatório do Acórdão recorrido (peça 148, p. 22). Em sua análise, a Auditora responsável o rechaçou com base no preceito da Súmula TCU 286: 'a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos'.*

*8.3. Desta vez, diante dos fundamentos da decisão recorrida, a defesa não trouxe nenhum elemento novo; simplesmente repetiu o argumento que apresentara em resposta à citação, na fase da instrução processual, o qual, como se vê, restou rechaçado.*

*8.4. Assim, não há razão que justifique a reforma do acórdão em relação ao ponto em questão.*

#### CONCLUSÃO

*9. Da análise de mérito do presente recurso, conclui-se que:*

- a) não ocorreu a decadência do direito da Administração Pública ‘de contestar a prestação de contas apresentada’ (item 5);
- b) a alegada prescrição da pretensão punitiva já tinha sido reconhecida, à luz do entendimento assentado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler (item 6);
- c) a entrega de quase a totalidade das obras, com benefício à comunidade, não exime a entidade parceira de prestar contas de forma adequada dos dispêndios efetivados, com toda a documentação comprobatória, de forma a evidenciar o nexo de causalidade entre as obras/serviços executados e a totalidade dos recursos repassados (item 7);
- d) a alegada ausência de prova de enriquecimento ilícito da entidade privada conveniente não impede que esta seja responsabilizada por irregularidades apuradas na execução do Termo de Parceria (peça 8).

9.1. Assim, cabe propor conhecer do recurso e no mérito negar-lhe provimento.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Fundação para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Fundesa para, no mérito:

- a) negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 4.630/2021-2ª Câmara;
- b) informar a recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”

3. Estando os autos em meu gabinete, sobreveio a aprovação, pelo Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2.285/2022, relator Ministro Antônio Anastasia, da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, que trouxe novas diretrizes relativas à regulamentação, no âmbito do TCU, da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, com aplicação aos processos de controle externo nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado.

4. Desse modo, considerando os novos parâmetros estabelecidos e seus potenciais efeitos nos presentes autos, determinei, por meio do despacho exarado à peça 203, o retorno do processo à unidade técnica, especificamente para a análise da incidência de prescrição.

5. A então Serur (peças 204-205), acompanhada do **Parquet** especial (peça 206), manifestou-se pela não ocorrência da prescrição, nos termos parcialmente transcritos a seguir:

“(…) 3. A alegação de prescrição não procede.

4. O prazo de prescrição começou a correr em 28/08/2006, data da recepção da prestação de contas pelo órgão concedente (art. 4º, inc. II, da Resolução – TCU 344/2022), como evidencia o recibo firmado no documento constante da peça 4, p. 58.

5. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

a) em 6/7/2009, pela instauração do processo de Tomada de Contas Especial nº 54140.001106/2009-00), em que foi indiciado o Diretor Executivo da conveniente José Biondi Nery da Silva (peça 1, p. 6);

b) em 4/5/2012, pela emissão do Relatório do Tomador das Contas (peça 5, p. 203-214 até peça 6, p. 1-38);

c) em 12/4/2016, pela emissão do Relatório Final do Tomador de Contas – Complementar (peça 6, p. 176-183);

d) em 30/5/2016, pela emissão do Relatório de Auditoria CGU 684/2016, do Certificado de Auditoria 684/2016, do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e do Pronunciamento do Ministro de Estado da área (peça 6, p. 197-204; p. 206 e p. 208);

e) em 10/8/2018, pela citação dos responsáveis (peça 133);

f) em 23/3/2021, com a decisão condenatória (peça 146).

6. Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição.

7. Além disso, o histórico de andamento deste processo evidencia que a instrução transcorreu sem paralisação por mais de três anos – o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente.

8. Assim, diante da inocorrência de prescrição no caso em exame, ratifica-se a proposta de encaminhamento formulada anteriormente, peças 199 e 200.”

É o Relatório.