

## VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração em sede de tomada de contas especial interpostos pela Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro – Fundesa (peça 169) e por José Biondi Nery da Silva (peça 180), então diretor executivo da entidade, contra o Acórdão 4.630/2021-TCU-2ª Câmara (peça 146), da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, com imputação de débito, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de parcela dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13.000/2004 (Siafi 517766), celebrado entre a Superintendência Regional de Pernambuco do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SR-3) e a referida fundação e que teve por objeto a implantação e a execução de infraestrutura em projetos de assentamentos localizados em 21 municípios daquele estado (peça 2, p. 113).

2. O ajuste vigeu de 22/12/2004 a 26/6/2006 e previu R\$ 3.635.172,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 3.233.776,00 sob a responsabilidade do concedente, os quais foram repassados entre 30/12/2004 e 18/11/2005. A prestação de contas foi apresentada em 28/8/2006 (peças 2, pp. 112-118; 3, pp. 98-101 e 154-155; 4, p. 58; e 6, p. 200).

3. A TCE em comento foi instaurada pelo Incra/SR-3 a partir de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU), que identificou diversas deficiências na execução do ajuste em comento, as quais constaram do relatório referente à Auditoria de Gestão do exercício de 2007 daquele órgão. As principais constatações foram: (i) finalidade da conveniente incompatível com o objeto do convênio; (ii) inobservância a recomendações constantes de Parecer de Procurador Federal e formalização de convênio com entidade sem comprovação da capacidade técnica para a execução das ações pactuadas; (iii) objeto abrangendo municípios de fora da atuação da conveniente; (iv) objeto compreendendo a elaboração de projetos sem relação com as obras a serem executadas; e (v) custo de serviços acima dos correspondentes registrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Nos termos do relatório complementar do tomador de contas, concluiu-se pela responsabilidade de José Biondi Nery da Silva, na totalidade das despesas do termo de parceria, no valor atualizado de R\$ 10.856.897,95 (peça 6, pp. 176-183).

4. No âmbito deste Tribunal, após ajustes no débito apurado, procedeu-se, inicialmente, às citações da Fundesa, de seu ex-diretor executivo e de Maria de Oliveira, ex-superintendente regional do Incra em Pernambuco (peças 8-10). Posteriormente, o relator do feito, acolhendo manifestação exarada pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 55), restituiu (peça 56) os autos à então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) para a realização de novo chamamento, de modo a incluir, além dos responsáveis outrora citados, as empresas Alves e Ramo Construtora Ltda. e Edificarte Construtora e Incorporadora Ltda., pelo recebimento de pagamentos indevidos.

5. Superada a etapa de saneamento dos autos, esta 2ª Câmara, acolhendo propostas convergentes da unidade instrutora (peças 134-136) e do **Parquet** especial (peça 137), exarou o acórdão ora recorrido.

6. Nesta oportunidade, os responsáveis compareceram aos autos alegando, em síntese, que (i) teria ocorrido a decadência do direito da Administração Pública de “contestar a prestação de contas apresentada”, uma vez que teriam sido descumpridos os prazos previstos na Instrução Normativa-STN 1/1997; (ii) teriam ocorrido as prescrições ressarcitória e da pretensão punitiva do TCU; (iii) praticamente todas as obras teriam sido executadas e os recursos aplicados dentro da finalidade do convênio, em prol da comunidade, com recebimento e aprovação pelo órgão público, motivo pelo qual as contas dos recorrentes deveriam ser julgadas regulares com ressalva; e (iv) a Fundesa não teria se beneficiado dos recursos públicos supostamente aplicados de forma irregular, o que, conforme jurisprudência do TCU, segundo a qual a entidade particular conveniente será responsabilizada pela

aplicação irregular de recursos federais somente se ficar comprovado que tenha sido beneficiada, impediria sua condenação nos autos.

7. A então Secretaria de Recursos (Serur), manifestando-se sobre o mérito da matéria (peças 199-200), concluiu que não foram apresentados elementos aptos a modificar os fundamentos da deliberação recorrida, razão pela qual propôs o conhecimento e o não provimento do apelo recursal apresentado pela entidade. O douto **Parquet**, mediante parecer da lavra da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 201), anuiu à proposta oferecida pela unidade técnica em sua inteireza.

8. Inicialmente, no tocante à admissibilidade, ratifico os despachos exarados às peças 173 e 191 dos autos, no sentido de conhecer do recurso de reconsideração apresentado pela Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro, atendidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, e de não conhecer do recurso interposto por José Biondi Nery da Silva, por intempestividade e ausência de fatos novos, na forma do art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do RITCU.

9. Quanto ao mérito, aquiesço integralmente à análise empreendida pela Serur, anuída pelo **Parquet** especial e transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, no sentido de negar provimento ao apelo admitido.

10. Com efeito, vê-se que a recorrente, agora em sede recursal, traz aos autos argumentos já apresentados em suas alegações de defesa e que foram enfrentados por esta Corte quando da deliberação condenatória.

11. Assim, de fato, foi constatada a execução da quase totalidade das obras e seu recebimento e aprovação pelo órgão concedente, motivo pelo qual a condenação da responsável, no âmbito do TCU, deu-se em relação aos valores correspondentes à parcela não entregue e às despesas não comprovadas e/ou autorizadas, conforme constou no Parecer Técnico 003/2009 (peça 4, pp. 199-200) e no SR-03/A/CONTAB/PARECER Nº 059/2011 (peça 5, pp. 121-122), diferentemente do que restou consignado no relatório do tomador de contas, que concluiu pela impugnação da totalidade dos recursos repassados.

12. Conforme cediça jurisprudência deste Tribunal, é indispensável que o responsável pela gestão dos recursos públicos comprove a efetiva execução do objeto pactuado na avença, por intermédio de documentação íntegra e confiável que demonstre, de forma apropriada e inequívoca, o nexo de causalidade entre as despesas havidas e a verba federal recebida.

13. Desse modo, ao não apresentar qualquer elemento novo apto a comprovar a correta aplicação da integralidade dos recursos repassados, não acolho os argumentos da responsável e reafirmo o débito parcial apurado.

14. Outrossim, quanto à alegada impossibilidade de responsabilização da recorrente, repiso o voto proferido pelo relator **a quo** no sentido de que, nos termos da Súmula 286 do TCU, a pessoa jurídica de direito privado também responde como destinatária dos recursos federais, em solidariedade com seus administradores, pelo dano causado ao erário em face da ausência de efetiva comprovação da boa aplicação desses recursos públicos.

15. Tampouco merece acolhida o argumento de que o não cumprimento do disposto na IN/STN 1/1997, cujo art. 31 define o prazo de 60 (sessenta) dias para o ordenador de despesa do órgão concedente se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada pelo conveniente, implicaria a decadência do direito de a Administração Pública se posicionar sobre a matéria. Nesse ponto, ressalto que, além de tal normativo não ter o condão de regular o direito de o poder público avaliar as prestações de contas que lhe são submetidas por força de convênios ou instrumentos congêneres celebrados com entidades privadas para a transferência de recursos federais, o entendimento do TCU é de que eventual atraso na fase interna da TCE não repercute em sua fase externa, no âmbito desta Corte (**v.g.** Acórdãos 874/2016 e 690/2017, ambos da 1ª Câmara).

16. Por fim, quanto à prescrição, anuo às análises constantes dos autos, realizadas à luz da novel Resolução-TCU 344/2022, que regulamentou, no âmbito do Tribunal, a prescrição para o

exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, no sentido de que não houve a ocorrência desse instituto, tendo em vista que, **in casu**, a contagem do prazo prescricional de 5 (cinco) anos deve se dar a partir de 28/8/2006, data da recepção da prestação de contas pelo órgão competente e, como eventos interruptivos, nos termos do art. 5º do referido normativo, citam-se, entre outros, a instauração do processo de TCE, em 6/7/2009 (peça 1, p. 6), a emissão do Relatório do Tomador das Contas, em 4/5/2012 (peça 5, p. 203-214 até peça 6, p. 1-38), o envio do processo de TCE à Secretaria Federal de Controle Interno, em 18/3/2013 (peça 6, p. 117), a devolução do processo de TCE ao Inbra para correção de erros no cálculo do débito e na definição de responsabilidades, em 31/7/2013 (peça 6, p. 125-129), a emissão do Relatório Final do Tomador de Contas – Complementar, em 12/4/2016 (peça 6, p. 176-183), a citação dos responsáveis, ocorrida em 10/8/2018 (peça 133), e o acórdão condenatório, prolatado em 23/3/2021 (peça 146).

17. Todavia, considerando que o aresto condenatório reconheceu a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal com base no então vigente entendimento proferido no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (redator Ministro Walton de Alencar Rodrigues), o qual previa que tal instituto se subordinava ao prazo geral de prescrição disposto no novo Código Civil (dez anos), contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenasse a citação, a audiência ou a oitiva da parte, e em atenção ao princípio do **non reformatio in pejus**, abstenho-me de promover qualquer alteração nesse sentido, mantendo a condenação dos responsáveis apenas quanto ao ressarcimento do dano.

18. Ressalto ainda que, conforme retro evidenciado, tampouco houve a prescrição intercorrente, pois o processo não ficou inerte por mais de 3 (três) anos, nos termos do art. 8º do referido normativo.

19. Desse modo, ante os elementos constantes dos autos, entendo que se deve conhecer e negar provimento ao recurso interposto pela Fundação para o Desenvolvimento do Semi Árido Brasileiro, mantendo-se inalterado o Acórdão 4.630/2021-TCU-2ª Câmara.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de maio de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator