GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 008.611/2016-5.
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Recorrentes: Antônia Maura de Lima (767.051.613-53) e Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida (41.365.909/0001-20).
Representação legal: Francisco José Andrade Leite (35.882/OAB-CE), entre outros, representando a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e Antônia Maura de Lima.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. NÃO ATINGIMENTO DA FINALIDADE PACTUADA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DA DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DO ENTENDIMENTO, À ÉPOCA, DE OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a análise empreendida no âmbito da então Secretaria de Recursos – Serur (peça 170), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 171 e 172):

"*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:*

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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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*
1°/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).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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;

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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 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 parâmetros 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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.

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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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).

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).

<u>Análise</u>

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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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 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:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

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;

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.

18.1Sendo 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."

2. O Ministério Público junto a este Tribunal (peça 173) manifestou-se de acordo com a proposta da auditora, sem prejuízo das considerações a seguir:

"(...) *2. Quanto ao termo inicial do prazo prescricional, entendemos que no caso concreto é mais razoável adotar o dia em que as contas foram prestadas, o qual, conforme consignou a unidade técnica, foi '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 170, p. 5). Assim, considerando que o ato ordinatório da citação foi emitido em 12/3/2018, não ocorreu a prescrição.*

3. Convém ainda registrar que discordamos do auditor instrutor quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza no exame da prescrição sob o regime da Lei 9.873/1999, já que tal consideração possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, o que não se coaduna com o princípio da razoabilidade."

3. Submetido o feito à minha apreciação, determinei, preliminarmente, consoante despacho exarado em 24/10/2022 (peça 174), o seu retorno à então Serur especificamente para a análise da incidência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento deste Tribunal de acordo com os parâmetros fixados pela recente Resolução TCU 344/2022, que trouxe novas diretrizes relativas à regulamentação desse instituto, no âmbito deste Tribunal, aplicáveis aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado.

4. Em cumprimento a esse comando, a unidade técnica exarou nova instrução (peças 175 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

176), na qual concluiu pela inocorrência daquele instituto processual segundo a novel resolução e, por conseguinte, ratificou a proposta de mérito apresentada anteriormente, **in verbis**:

"*7. Dispõem o art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999 e o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022 que prescrevem em cinco anos as pretensões do Estado ao ressarcimento do erário e à punição de responsável por conduta reprovável prevista na Lei 8.443/1992.*

8. Não se trouxe aos autos notícia de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, razão por que a não se aplica o prazo prescricional previsto na lei penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022.

9. Consoante o disposto na referida resolução, no caso vertente, o prazo para prescrição tem seu início a partir da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para sua análise inicial (art. 4º, inciso II, da Resolução 344/2022). Contudo, o Ofício 37/2008, que encaminhou ao FNDE a prestação de contas, foi emitido sem data. Sendo assim, será considerado como termo 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).

10. O prazo prescricional teve sua contagem interrompida nas seguintes datas, entre outras, em razão das causas elencadas no art. 5º da Resolução-TCU 344/2022:

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);

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

k) Em 20/7/2021, acórdão recorrido (peça 130).

11. Como se observa, entre essas datas, não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição tampouco a paralisação processual por mais de três anos, o que caracterizaria a hipótese de prescrição intercorrente.

12. Fica demonstrada, assim, a não-ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento. Contudo, cumpre lembrar que, no presente caso, o TCU 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."

5. O Ministério Público junto a este Tribunal anuiu à análise da Serur (peça 177), nos seguintes termos:

"*Tribunal de Contas da União manifesta-se em consonância com a proposta oferecida pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 175 e 176), a qual examinou a incidência da prescrição sob a égide da recém editada Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022, e ratificou o encaminhamento de mérito constante às peças 170-172.*

2. Sobre a Resolução TCU 344/2022, cumpre registrar pontual ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do artigo 5º do referido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.

normativo), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

3. Nada obstante, a presente análise da prescrição segue integralmente os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu artigo 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antônio Anastasia)."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72610668.