

## VOTO

Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial 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, e a referida instituição, objetivando a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep, a partir da construção e do funcionamento da Escola Acopiarense de Formação e Qualificação Profissional – EAFQP (peça 1, fls. 278/296), localizada no Município de Acopiara/CE.

2. Com vigência no período de 25/12/2001 a 28/2/2007 e prazo final para apresentação da prestação de contas em 29/4/2007, referido ajuste previu recursos federais da ordem de R\$ 2.017.796,49, a serem alocados da seguinte forma: i) obras: R\$ 1.048.972,49; ii) equipamentos: R\$ 766.839,00; iii) material de ensino-aprendizagem: R\$ 46.700,00; iv) capacitação: R\$ 52.445,00; v) consultoria: R\$ 79.840,00; e vi) serviços de terceiros: R\$ 23.000,00.

3. Segundo termo de compromisso assinado pela Sra. Antônia Maura de Lima (peça 1, fl. 182), em 18/6/2001, a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, na condição de mantenedora da EAFQP, deveria oferecer, durante todo o período de existência da futura escola, 50% das vagas dos cursos de nível básico e técnico de forma gratuita à comunidade.

4. Nos termos do Parecer 92/2009-PROEP/DIPRO/FNDE/MEC (peça 11, fls. 249/265), de 2/7/2009, do Parecer Técnico Pedagógico 94/2010-PROEP/DIPRO/FNDE (peça 14, fls. 188/196), de 30/3/2010, e do Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010 (peça 14, fls. 198/200), de 31/3/2010, o FNDE opinou pela reprovação da prestação de contas apresentada pela convenente (peça 10, fls. 28/314; peça 11, fls. 303/309; peças 12 e 13; peça 14, fls. 6/186), em razão do não cumprimento do objeto conveniado, ante o não atingimento dos objetivos pactuados na área pedagógica e de equipamentos.

5. Mediante o Relatório de TCE 147/2015 (peça 17, fls. 125/170), de 30/6/2005, amparado nos pareceres técnicos acima e considerando as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria da CGU 207.287/2007 (peça 16, fls. 196/206), o tomador de contas concluiu pela existência de débito correspondente à totalidade do valor conveniado (R\$ 2.017.796,49), deduzido do valor restituído a título de saldo de convênio (R\$ 345.133,10), imputado à Sra. Antônia Maura de Lima, solidariamente com a entidade convenente.

6. No âmbito deste Tribunal, em instrução inicial (peça 22), a então Secretaria de Controle Externo do Estado do Ceará – Secex/CE delimitou as irregularidades a serem apuradas neste processo, quais sejam:

a) não atingimento dos objetivos pactuados no plano de trabalho aprovado, haja vista que, consoante o Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010, o FNDE não aprovou a prestação de contas das despesas alusivas ao item “equipamentos”, apesar da execução do projeto final desse item ter alcançado cerca de 91% e da convenente ter devolvido o saldo de recursos não utilizado, haja vista os equipamentos adquiridos e a escola construída não terem sido colocados em funcionamento, além do que de não ter sido comprovada a cessão desses bens à União, por meio de processo de federalização junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE;

b) impugnação dos itens “consultoria”, “serviços” e “capacitação”, consoante o Parecer Técnico Pedagógico 94/2010, tanto pela realização de despesas sem a efetiva contraprestação de serviços por parte da empresa contratada como pela apresentação, na prestação de contas, de documentação inábil a comprovar a execução das metas pactuadas;

c) realização de pagamentos sem correspondência na relação de pagamentos e nas notas fiscais apresentadas na prestação de contas (R\$ 130,00, em 22/1/2007, e R\$ 154,75, em 2/3/2007).

7. Outrossim, concluiu que, não obstante as metas conveniadas mais relevantes materialmente tivessem sido cumpridas, haja vista que a estrutura da EAFQP havia sido construída e a maior parte

dos equipamentos adquirida, conforme atestado pelo FNDE, as despesas realizadas com esse fim não estavam beneficiando a sociedade, a partir da oferta de cursos profissionalizantes, conforme pactuado, o que justificava a impugnação total dos recursos repassados, abatido o saldo do convênio devolvido aos cofres públicos.

8. Todavia, ante a possibilidade de que a EAFQP tivesse sido cedida à União para gestão pelo IFCE, a Secex/CE decidiu, preliminarmente, diligenciar o aludido instituto, o FNDE e a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida a respeito da eventual federalização das instalações e equipamentos construídos e/ou adquiridos por meio do Convênio 198/2001 e da utilização desses bens na oferta de cursos profissionalizantes por parte do IFCE.

9. Diante das informações de que as tratativas de federalização entre os envolvidos restaram frustradas, a unidade técnica promoveu (peça 57) a citação solidária dos responsáveis abaixo indicados, pelas irregularidades descritas:

a) Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, Antônia Maura de Lima e a empresa NEF – Núcleo Estratégico Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda., contratada pela aludida entidade para a prestação de serviços de consultoria e capacitação, pelo total de R\$ 154.620,00, ante o pagamento de despesas sem a efetiva contraprestação dos serviços e a não apresentação de documentação comprobatória da execução das metas pactuadas;

b) Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida e Antônia Maura de Lima, pelo restante do valor conveniado (ou seja, descontando-se do total o montante de R\$ 345.133,10, relativo ao saldo do convênio devolvido aos cofres públicos em 30/4/2007, e o montante de R\$ 154.620,00, relativo ao débito em solidariedade com a empresa NEF – Núcleo Estratégico Fortaleza Consultoria Empresarial Ltda.), em razão do não atingimento dos objetivos pactuados.

10. Regularmente citados, apenas a Sra. Antônia Maura de Lima compareceu aos autos (peça 77), alegando, em síntese, que: i) teria tentado levar adiante, sem sucesso, o processo de federalização da EAFQP, em razão do interesse do IFCE em encampá-la; ii) em função de atrasos na obra da escola, os equipamentos previstos no plano de trabalho para a realização dos cursos não estariam mais disponíveis no mercado, de forma que não teria sido possível adquiri-los; e iii) teria realizado, de forma efetiva, os cursos e serviços objeto do ajuste em foco.

11. Os demais responsáveis permaneceram revéis.

12. Após analisar a defesa acostada aos autos, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, atual responsável técnica pelo processo, considerou não terem sido afastadas as irregularidades, motivo pelo qual propôs (peça 95) a irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis em débito, sem aplicação de multas em face da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

13. Discordando da unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU sugeriu (peça 98), preliminarmente, a realização de nova diligência junto ao FNDE para confirmação da finalização do aventado processo de federalização dos bens construídos e/ou adquiridos com os recursos conveniados ou, se fosse o caso, da reversão ao patrimônio do concedente desses bens, o que elidiria o débito inerente ao repasse dos recursos relativos aos itens “Estrutura Física” e “Equipamentos”, remanescendo apenas os valores relativos aos itens glosados, o que foi acolhido pelo relator **a quo** (peça 99).

14. Após o saneamento dos autos (peça 102), a unidade técnica ratificou (peça 126) a proposta de mérito apresentada anteriormente.

15. Discordando da então SecexTCE, o douto **Parquet** propôs (peça 129) o arquivamento dos autos, por entender consumada a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento aos cofres públicos.

16. Acolhendo o parecer da unidade técnica, que entendeu pela incidência apenas da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 9.284/2021-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, julgar irregulares as presentes contas e condenar os responsáveis em débito.

17. Examinam-se, nesta oportunidade, recursos de reconsideração interpostos pela Sra. Antônia Maura de Lima e pela Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida contra o aludido **decisum** (peças 149 e 151/152), de mesmo teor, reiterando as alegações apresentadas em sede de citação, bem como trazendo outras justificativas, em especial:

a) a aprovação, pelo FNDE, da execução de 100% das obras físicas e de 91% dos equipamentos;

b) a não aquisição dos equipamentos restantes por conta da ausência de oferta nos certames promovidos;

c) a impossibilidade de incorporação da EAFQP ao patrimônio federal e de funcionamento dessa escola por conta de ação de desapropriação movida pelo Município de Acopiara/CE, em 26/8/2015, contra a Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida, no curso da qual a municipalidade foi imitada na posse do imóvel (incluindo edificação e terreno), onde funciona, atualmente, o centro administrativo municipal;

d) a impossibilidade de atingimento da finalidade do convênio por motivos alheios à vontade dos recorrentes, ante a desapropriação judicial da escola em favor do Município de Acopiara/CE;

e) a existência de interesse do Município de Acopiara/CE na solução da lide, a partir da realização futura de cursos na EAFQP, pela Secretaria Municipal de Educação, o que atenderia os objetivos do Convênio 198/2001;

f) a responsabilidade do Município de Acopiara/CE pelo funcionamento da EAFQP e pela devolução dos recursos conveniados, haja vista ser o usufrutuário do imóvel construído com esses recursos; e

g) a inocorrência de prejuízo ao erário, ante a comprovação da execução física das obras civis, da aquisição dos equipamentos e da realização das ações de consultoria e capacitação.

18. A então Secretaria de Recursos – Serur e o Ministério Público junto a este Tribunal propuseram a negativa de provimento dos recursos.

19. De início, reitero, no tocante à admissibilidade das peças recursais em apreço, o seu conhecimento, uma vez que preenchem os pressupostos constantes dos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992.

20. No mérito, manifesto-me de acordo com a proposta apresentada pela unidade técnica, a qual contou com a anuência do douto **Parquet** e cujas análises e conclusões adoto como razões de decidir.

21. Com efeito, em sede recursal, os recorrentes não trouxeram aos autos alegações hábeis a descaracterizar as irregularidades apuradas nos autos, que levaram à sua condenação em débito.

22. Ora, não basta a execução física do objeto pactuado para fins de comprovação da regular aplicação dos recursos conveniados, fazendo-se necessário a demonstração de que tais recursos foram aplicados corretamente e a finalidade do ajuste alcançada.

23. Assim, ainda que as obras civis relativas ao Convênio 198/2001 tenham sido concluídas de acordo com o projeto proposto e que parte dos equipamentos previstos tenha sido adquirida, o fato é que a EAFQP nunca entrou em funcionamento, de forma que os recursos federais investidos em sua construção não atingiram a finalidade pretendida pelo ajuste, qual seja, a oferta de cursos profissionalizantes gratuitos à população local.

24. Como colocado pela Serur, a EAFQP foi concluída com recursos do Proep, cujo objetivo primeiro era a ampliação do número de vagas no ensino profissionalizante, com a possibilidade de financiamento para construção ou reforma e ampliação, aquisição de equipamentos laboratoriais e material pedagógico. Assim, a execução das obras civis representava, juntamente com a aquisição de equipamentos e mobiliário, a infraestrutura necessária para a oferta de cursos profissionalizantes, em determinados percentuais, à população alvo do ajuste. Nesse sentido, o não funcionamento da EAFQP impediu o cumprimento do objeto pactuado, o que justificou a irregularidade das contas e a condenação dos recorrentes pelo ressarcimento integral dos recursos recebidos.

25. Ressalto que, consoante o Parecer Técnico de Equipamentos 30/2010, não obstante o item

“Equipamentos” ter alcançado 91% de execução física e 72% de execução financeira, o FNDE recomendou a não aprovação da prestação de contas final apresentada pelo convenente haja vista que não haviam sido adquiridos equipamentos essenciais ao efetivo funcionamento dos laboratórios previstos, o que impossibilitou a realização dos cursos profissionalizantes.

26. De fato, 75% das máquinas de costura do laboratório “Artes, Artesanato, Marcenaria, Corte & Costura” e 100% dos fogões industriais e seus exaustores do laboratório “Cozinha Experimental” não foram adquiridos e instalados na escola construída. Ainda que isso tenha resultado da frustração de licitação promovida com esse fim, em 2006, era obrigação da ex-gestora da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida buscar outra solução legal para esse embaraço, dada a imprescindibilidade de tais equipamentos para o funcionamento dos laboratórios e, conseqüentemente, para o alcance do objeto conveniado.

27. Não é crível a alegação de impossibilidade de aquisição desses equipamentos em função da aventada indisponibilidade no mercado uma vez que se tratavam de bens comuns usualmente à venda (máquina de tecer manual, tear industrial, fogão industrial de quatro bocas chama tripla, liquidificador industrial, exaustor para cozinha e processador de alimentos).

28. Considerando que sua gestão à frente da Sociedade Beneficente Francisca Alves de Almeida deu-se de 2001 a 2008, sendo que a última parcela dos recursos foi liberada em dezembro/2006 e a vigência do convênio findou em fevereiro/2007, a ex-gestora teve tempo hábil para providenciar a aquisição e instalação dos equipamentos faltantes e liberar os laboratórios para a oferta de cursos à comunidade. Não o fazendo, inviabilizou o cumprimento integral do objeto pactuado e o atingimento da finalidade pretendida, o que, juntamente com a não concretização da federalização da EAFQP e a não reversão ao patrimônio da concedente dos bens construídos e/ou adquiridos com os recursos conveniados, ocasionou dano ao erário.

29. Saliento que, como colocado no voto condutor do **decisum** recorrido, por se tratar de entidade convenente de natureza privada, não se poderia excluir do débito a parcela atinente ao desembolso havido na construção da escola, mesmo tendo sido edificada em aderência ao previsto no plano de trabalho, ante a frustração da meta conveniada e a ausência de aproveitamento da parcela executada, de modo a propiciar benefício à população.

30. Tem-se, ademais, que o concedente reprovou as ações de capacitação e consultoria declaradas pela convenente, dado que não foram apresentados documentos que pudessem comprovar a regular prestação desses serviços ou infirmar as conclusões de que os documentos comprobatórios constantes da prestação de contas possuíam conteúdo genérico e didático, sem contextualização com a realidade ou especificidade local.

31. No caso, verificou-se, relativamente às despesas com consultoria, elaboração de plano de marketing e capacitação de docentes e equipe técnico-administrativa da escola, que a escola construída não dispunha de qualquer estrutura administrativa nem de corpo técnico para ministrar cursos que justificassem o pagamento de despesas de capacitação, bem como na documentação apresentada não constava nenhum projeto de marketing e/ou de consultoria elaborado pela empresa contratada.

32. Acerca do processo de federalização da EAFQP, depreende-se dos autos que ele não foi adiante em face de condicionantes impostas pela própria convenente, no sentido de que as falhas detectadas na análise da prestação de contas pelo FNDE e pela CGU fossem consideradas sanadas, com a sua conseqüente aprovação, a fim de não se lhe imputar qualquer prejuízo ao erário delas.

33. Observo, ademais, quanto à ação de desapropriação da edificação construída com os recursos conveniados, que as alegações apresentadas pelos recorrentes não lhes socorrem, haja vista que mencionada ação foi protocolizada em agosto/2015, ou seja, oito anos após o término da vigência do Convênio 198/2001, em fevereiro/2007.

34. Destarte, até a imissão da municipalidade na posse do imóvel, houve tempo mais do que suficiente para regularização das pendências apontadas pelo órgão concedente na execução física e financeira do convênio e abertura da escola à comunidade.

35. O fato é que não há nos autos qualquer indício de que isso tenha acontecido e/ou de que

algum curso profissionalizante tenha sido ofertado pela EAFQP. Ao contrário, o que se sabe é que, segundo consta da aludida ação de desapropriação, a declaração de utilidade pública do imóvel expropriado, datada de 18/8/2015, deu-se com base no fato de que a escola se encontrava fechada, sem funcionamento e manutenção, embora, em junho/2010, inspeções executadas por engenheiros do Proep/FNDE atestassem que a edificação se encontrava em perfeitas condições físicas, com instalações que permitiam diversas atividades educacionais.

36. Nesse sentido, a desapropriação da EAFQP não pode ser entendida como caso fortuito ou de força maior, não se podendo atribuir a fatos alheios à vontade dos recorrentes a sua não colocação em efetivo funcionamento à época oportuna.

37. Portanto, os recorrentes não buscaram garantir o atingimento integral do objeto pactuado, qual seja, a construção de escola, com a aquisição de equipamentos para montagem de ambientes onde seriam ofertados cursos profissionalizantes gratuitamente à população local.

38. Não cabe a este Tribunal, ademais, a adoção das medidas preconizadas pelos recorrentes em relação ao Município de Acopiara/CE, de determinação para restituição do imóvel expropriado à União ou apresentação de plano educacional para o desenvolvimento dos cursos profissionalizantes nesse imóvel, haja vista que, além de tais medidas refugirem ao escopo desta tomada de contas especial, o ente federado não integrou a relação que se examina nestes autos, não lhe tendo sido atribuída qualquer obrigação em relação à aplicação dos recursos conveniados.

39. Assim, os recorrentes não lograram descaracterizar o débito que lhes foi imputado.

40. Por fim, quanto à prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário, concordo que incorreu esse instituto processual, consoante análise empreendida pela Serur (peça 175), corroborada pelo MP/TCU, a partir dos parâmetros estabelecidos pela novel Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a prescrição no âmbito dos processos desenvolvidos perante o TCU, segundo a qual “*prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento*”, contados, no caso em exame, da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial (arts. 2º e 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), considerando-se as causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução.

41. Vale recordar, todavia, que a prescrição da pretensão punitiva já foi reconhecida pelo Acórdão 9.284/2021-TCU-2ª Câmara, que deixou de aplicar multa aos responsáveis.

42. Sendo assim, a conclusão acima não se presta para modificar esse reconhecimento, pois pioraria a situação dos recorrentes em decorrência de recursos por eles interpostos, o que configuraria **refomatio in pejus**.

43. Assim, não vislumbro razões para alteração do mérito da decisão anteriormente adotada por este Tribunal nestes autos, de irregularidade das contas e condenação em débito.

Ante todo o exposto, concordando com os pareceres exarados nos autos, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de abril de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator