

## VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), e Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar) em face do Acórdão 8.122/2014-TCU-1ª Câmara.

2. Registro que, em exame preliminar de admissibilidade, foi admitido o presente recurso, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, sendo atribuído efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão recorrido em relação aos recorrentes.

3. A tomada de constas especial (TCE), ora em apelo recursal, foi instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em decorrência de irregularidades, a seguir elencadas, apuradas nos 4º, 5º e 6º termos aditivos ao contrato administrativo 14/1999-Seteps/PA, referente às ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor): 1) autorização, ordenação e liberação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, sobretudo quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais; 2) inexecução do objeto dos 4º, 5º e 6º termos aditivos ao contrato, em decorrência da não comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas; 3) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato/aditivos; e 4) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato/aditivos. A unidade técnica, examinando os autos, considerou, ainda, como irregulares, a habilitação de instituição sem atender aos requisitos de qualificação econômico-financeira e de cadastramento do plano estadual de qualificação e a utilização irregular do expediente “dispensa de licitação” para contratação direta.

4. O deslinde do caso em análise desdobra-se em duas vertentes. A primeira diz respeito à manutenção da condenação em débito e, a segunda, a ter-se operado a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

\*\*\*

5. No mérito, Suleima Fraiha Pegado refuta a ocorrência de dano ao erário aduzindo, em síntese, que: 1) não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos, bem como locupletamento; 2) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos, o que se comprova pelos ofícios endereçados à Comissão de Tomada de Contas Especial em 2005; 3) o serviço objeto do convênio foi prestado e sua finalidade atingida, conforme demonstrado em extrato bancário da conta corrente do convênio; 4) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão e que a responsabilidade é do órgão responsável pela guarda e não do gestor; 5) o Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos; e 6) houve o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas quanto à execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 1.972/2014, da Primeira Câmara, e 1.801/2012, 2.713/2012, 369/2014 e 1.437/2014, da Segunda Câmara.

6. A seu turno, o Poemar apresenta razões recursais que podem ser assim resumidas: 1) suposto cerceamento de defesa em decorrência do lapso temporal decorrido entre o fato gerador e a instauração da TCE; 2) o termo aditivo assinado em dezembro teria proporcionado a execução de 28 turmas, com 633 matriculados, dos quais 611 concluintes; e 3) como forma de comprovar a execução dos cursos, bastaria perguntar às comunidades, ler as reportagens anexadas, o currículo de realizações promovidas pelo Poemar e observar o patrimônio das pessoas físicas envolvidas.

7. Manifesto-me, de plano, de acordo com o entendimento uníssono apresentado pela unidade instrutiva e pelo MP/TCU de que os instrumentos interpostos não lograram infirmar a decisão vergastada quanto à condenação em débito dos recorrentes, razão pela qual incorporo tais análises às minhas razões de decidir.
8. Em relação a Suleima Fraiha Pegado, os argumentos apresentados nesta fase recursal não se ocupam em demonstrar que os recursos repassados foram devidamente empregados na execução do objeto pretendido, outrossim, manifesta-se a recorrente genericamente no sentido de que os objetivos foram alcançados e que por rivalidades políticas não estaria sendo possível a obtenção da documentação necessária à comprovação dos gastos.
9. Isto posto, não custa repisar que é pacífico nesta Corte que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal do gestor, de modo que eventuais dificuldades na obtenção de documentos, derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem, por meio de ação apropriada, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. É nesse sentido a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 21/2002-TCU-1ª Câmara, 115/2007-TCU-2ª Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário.
10. Assinlo, contudo, que tanto na fase interna da TCE quanto na primeira apreciação pelo TCU a recorrente logrou êxito em comprovar parte dos dispêndios efetuados. Dessa forma, houve o acatamento de parte das despesas e a glosa da restante. No entanto, manteve-se omissa em comprovar o montante pendente, inclusive nesta etapa recursal.
11. No tocante ao Poemar, os comprovantes físicos enviados perante a Comissão de TCE tinham baixa força probatória, pois não possuíam data e assinatura. Além disso, não houve o envio dos documentos relacionados na cláusula terceira dos aditivos, quais sejam: cronogramas de inscrição e execução dos cursos, relação de turmas e relação nominal dos participantes devidamente assinados. Tais documentos estariam aptos a comprovar a realização das metas físicas. Registre-se que não foram colacionados quaisquer documentos financeiros.
12. Na presente oportunidade, o recorrente diz agregar documentação, porém o que se observa do recurso é que não são colacionados quaisquer documentos. Supostas reportagens e a análise do patrimônio das pessoas físicas envolvidas não têm o condão de suprir a ausência de documentos para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.
13. Por fim, não socorre os recorrentes também a alegação de inexistência de má-fé e de locupletamento, vez que não se está a afêrir nesta etapa processual aspectos subjetivos da conduta dos responsáveis, tampouco a licitude da destinação dos recursos, haja vista que tais elementos não fundamentaram a imputação do débito e a cominação da multa.
14. Com efeito, o fundamento da condenação em débito dos recorrentes decorreu da ausência de comprovação esmerada dos desembolsos realizados, sendo oportunizado, nesta assentada, o pleno exercício do direito de defesa, o que inclui a possibilidade de acostar aos autos os elementos de prova que julgassem pertinentes, assim como contribuir para o devido esclarecimento dos fatos.
15. Não obstante, os recorrentes não apresentaram qualquer substrato fático ou tese jurídica que imponha a alteração dos termos do *decisum*, razão pela qual pugno pela sua manutenção.
16. Antes de encerrar esta parte do Voto, julgo relevante mencionar que irregularidades na execução do Planfor envolvendo a Seteps/PA foram objeto de mais de 50 tomadas de conta especial autuadas nesta Corte entre 2009 e 2013 e que, recentemente, relatei outros dois recursos de reconsideração apresentados por Suleima Fraiha Pegado, os quais também tiveram provimento negado por meio dos Acórdãos 2.454 e 4.711/2015, ambos da Primeira Câmara.

\*\*\*

17. Por se tratar de questão de ordem pública, a unidade instrutiva suscitou a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva por esta Corte, segunda vertente sob exame *in casu*.
18. Quanto à imprescritibilidade do débito, o tema encontra-se pacificado no Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU.
19. Por outro lado, no que diz respeito às sanções previstas na Lei 8.443/1992, reconheço que o tema não é pacífico no âmbito deste Tribunal, uma vez que existem teses favoráveis à imprescritibilidade, à prescrição decenal e à prescrição quinquenal. Destaco, porém, que a matéria está sendo discutida no âmbito do TC 030.926/2015-7, ainda pendente de deliberação conclusiva.
20. Isto posto, opto por adotar a jurisprudência até aqui predominante, que preconiza a aplicação da regra de incidência direta, assentada no art. 205 do Código Civil, pela prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva da matéria por este Tribunal, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado. Corroboram esse entendimento as decisões que recentemente relatei nos Acórdãos 333, 660, 663, 1.075, 1.566 e 1.567/2015, todos do Plenário.
21. Verifico que, neste caso analisado, o termo *a quo* fixado para origem do débito remonta aos anos de 2001 e 2002, conforme registrado na deliberação recorrida, ou seja, sob a égide do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese.
22. Desse modo, como transcorrido pouco mais de três anos da origem do débito até a entrada em vigor do novel Código Civil, menos, pois, da metade do prazo prescricional de 20 anos previsto no Código anterior, e, considerando a vigência do Novo Código a partir de 11/1/2003, entendo ser aplicável ao caso a regra intertemporal do artigo 2.028 da referida Lei.
23. No meu entender, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do Novo Código Civil, contado a partir de 11/1/2003, conforme já assentado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.727/2003-TCU-1ª Câmara e 1.930/2014-TCU-Plenário. Assim, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão punitiva estaria prescrita em 11/1/2013.
24. Observo, ainda, que a citação válida dos responsáveis ocorreu nas seguintes datas: Suleima Fraiha Pegado - ofício 582/2013-TCU/Secex-PA (peça 15) e aviso de recebimento em 14/6/2013 (peça 16); Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável - ofício 1.101/2013-TCU/Secex-PA (peça 20) e aviso de recebimento em 27/8/2013 (peça 22). A aplicação da multa ocorreu apenas em 2014, com a prolação do Acórdão 8.122/2014-TCU-1ª Câmara em 10/12/2014.
25. Dessa forma, é possível constatar que as citações ocorreram em momento posterior ao prazo decenal contado a partir de 11/1/2003, termo inicial para a contagem do prazo prescricional. Impende reconhecer, portanto, ter-se operado a prescrição da pretensão punitiva.
26. Em face disso, sem prejuízo da manutenção da condenação em débito, entendo que deva ser afastada a cominação de multa aos responsáveis, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, tornando insubsistente, de ofício, o item 9.4 do Acórdão 8.122/2014-TCU-1ª Câmara, ora combatido.
27. Feitas estas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de dezembro de 2015.



Ministro BRUNO DANTAS  
Relator