

VOTO

Em exame recursos de reconsideração interpostos pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária-Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PA) e pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural (Fadex), contra o Acórdão 4.453/2014-1ª Câmara, corrigido materialmente pelo Acórdão 146/2015-1ª Câmara, proferido em sede de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades em convênio (Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 29/2001) para execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. Os valores para execução do objeto conveniado, disponibilizados pela Seteps/PA para a Fadex, foram fixados em R\$ 493.319,00.

3. De acordo com a Cláusula Terceira do ajuste, os recursos estariam destinados a cobrir despesas com a remuneração direta de docentes, instrutores, supervisores, orientadores, pesquisadores, consultores; encargos trabalhistas e fiscais; material didático; auxílios ou bolsas de alimentação; transporte para os treinandos; passagens e diárias para treinandos e instrutores; divulgação dos programas e material de consumo.

4. Consoante o mencionado acórdão, foram evidenciadas as seguintes irregularidades no ICTI 29/2001 e aditivos, firmados entre a Seteps/PA e a Emater/PA, com a interveniência da Fadex: (i) autorização, ordenação e liberação de recursos, sem comprovação das exigências contratuais; e (ii) inexecução do objeto, em decorrência da não-comprovação, por meio de documentos físicos idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais.

5. Mediante a decisão ora recorrida, tiveram suas contas julgadas irregulares a Sra. Suleima Faiha Pegado, o Sr. Ítalo Cláudio Falesi, ex-presidente da Emater/PA, o Sr. Domingos Anchieta de Paula Lopes, diretor-executivo da Fadex, além da própria Fadex e do Emater/PA, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, bem como foram condenados solidariamente em débito no valor original de R\$ 493.319,00. Além disso, foi-lhes imputada pena de multa individualizada, no valor de R\$ 125.000,00, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, conheci dos recursos de reconsideração interpostos (peça 103). Passo, neste momento, ao exame de mérito.

II

7. Nos recursos interpostos, os responsáveis alegaram, objetivamente, o seguinte: (i) cumprimento do objeto; (ii) necessidade de realização de diligência por parte do TCU para aferir o cumprimento do objeto; (iii) ocorrência de **bis in idem** e, dessa forma, necessidade de sobrestamento do presente feito; (iv) as gestões atuais do Emater e da Fadex não possuem responsabilidade pelo ressarcimento do débito; (v) é possível afastar o dano ao erário; e (vi) ocorrência de prescrição.

8. No tocante à alegada execução do objeto, o Emater/PA e a Fadex defenderam que os próprios repasses dos recursos serviriam para demonstrar o seu cumprimento, posto que somente ocorriam após o atesto de recebimento da respectiva fase do projeto.

9. Os pagamentos do ajuste sob análise foram efetuados em quatro parcelas: a primeira, no valor de R\$ 147.995,70, em 12/12/2001; a segunda, no valor de R\$ 147.995,70, em 4/2/2002; a terceira, no valor de R\$ 98.663,80, em 27/3/2002; e a quarta, no valor de R\$ 98.663,80, em 3/5/2002. O convênio, que foi aditivado em três ocasiões, vigeu de 14/11/2001 até 31/5/2002.

10. Ao contrário do que alegaram os recorrentes, o simples repasse dos recursos não atesta que houve a execução total ou parcial do objeto conveniado. Tal comprovação deve se dar por meio de documentos idôneos, consistentes e suficientes a fim de evidenciar a integral aplicação dos recursos no objeto avençado.

11. Sobressai, na análise efetuada por meio do acórdão recorrido, que não houve o encaminhamento de qualquer comprovante relativo às metas físicas previstas no ICTI 29/2001, motivo que ensejou a glosa do valor total repassado.

12. Nesta oportunidade, os recorrentes também apresentaram extenso rol de documentos a fim de comprovar a realização das metas físicas. Após diligente análise, a Serur averiguou que parte da documentação estava em duplicidade e se referia, na verdade, a outros ajustes. Trata-se de:

- documentos relativos ao Plano de Educação Profissional – programa agroindústria familiar – ano 2000, cuja meta era a realização de 2 cursos de agroindústria, com 40 treinandos em 2 turmas, sendo uma em Santarém e outra em Castanhal, num total de R\$ 26.009,00 (peça 71, p. 14-47 e p. 130-269; peça 93, p. 1-35; peça 94, p. 402-435);

- documentos relativos ao Plano de Educação Profissional – Programa de qualificação – ano 2000, cuja meta era a realização de 31 cursos, com 2440 treinandos e 122 turmas, em 57 municípios, num valor total de R\$ 305.060,00 (peça 71, p. 48-129 e p. 338-404; peça 72, p. 1-14; peça 94, p. 237-400);

- regulamento geral da entidade (peça 71, p. 270-337; peça 94, p. 436-450; peça 95, p. 1-51);

- estatuto da entidade (peça 72, p. 16-33);

- fichas de avaliação do curso agroindústria de café – ano 2000 (peça 73, p. 1-13 e peça 74, p. 400; peça 95, p. 128-141);

- relatório de execução técnica de turma referente ao ano de 2000 (peça 73, p. 16-23, p. 26-29, p. 32-35 e peça 74, p. 396-399; peça 95, p. 124-127, p. 144-151, p. 154-157, p. 160-163);

- listagem de alunos PEP 99 e frequência – cursos realizados em 2000 (peça 73, p. 24-25, p. 30-31 e peça 74, p. 371-388; peça 95, p. 152-153, p. 158-159, p. 287-304);

- fichas de avaliação do curso organização social realizado no ano de 2000 (peça 73, p. 36-52; peça 95, p. 164-181);

- fichas de cadastramento para qualificação (peça 73, p. 53-56; peça 95, p. 182-185);

- mapa das ações de qualificação do Convênio 2/2000, no período de 1/2000 a 12/2000 (peça 73, p. 57-58, p. 61-68, p. 71; peça 95, p. 186-187, p. 190-197, p. 200-201) e mapa das ações de qualificação consolidado do Convênio 2/2000, do período de 1/2000 a 3/2001 (peça 73, p. 59; peça 95, p. 188-189);

- resumo dos resultados dos cursos concluídos – período de realização 1/1/2000 a 31/3/2001 (peça 73, p. 69; peça 95, p. 198);

- relação de contratos relativos ao ano de 2000 (peça 73, p. 70; peça 95, p. 199);

- fichas de avaliação do curso PPOAV/Frutas e fotos (peça 73, p. 72-92 e peça 74, p. 1-101; peça 93, p. 418-450; peça 94, p. 1-236; peça 95, p. 202-266);

- relação de pagamentos relativos ao Convênio 38/2000, no valor total de 43.430,00 (peça 74, p. 105-110; peça 93, p. 240-245);

- documentos relativos ao ICTI 34/2000 (peça 74, p. 115-159 e p. 189-228; peça 93, p. 250-287, p. 317-356);

- relatórios de frequência e listagem de alunos relativos a curso realizado no ano de 1999 e 2000 (peça 74, p. 160-188; peça 93, p. 288-316);
- documentos relativos ao ICTI 38/2000 (peça 74, p. 229-292; peça 93, p. 357-417);
- fichas de avaliação de treinandos do curso PPOAV/Cafê (peça 74, p. 293-313);
- fichas de avaliação do curso PPOAV/Frutas realizado no período de 3 a 7/1/2001 (peça 74, p. 314-347; peça 95, p. 52-113);
- justificativas e documentos referentes ao Convênio PEP 34/38 (peça 74, p. 349-351);
- perfil da clientela por unidade executora de turmas realizada de 1/2000 a 3/2001 (peça 74, p. 352; peça 95, p. 268);
- listagem de alunos PEP/2000 (peça 74, p. 353; peça 95, p. 269);
- relação de cadastramento de candidatos para a qualificação (peça 74, p. 354-369; peça 95, p. 270-286);
- relação de certificados entregues de curso de iniciação à agroindústria realizado de 27 a 28/4/2000 (peça 74, p. 370);
- listagem de alunos de cursos realizados em 1999 (peça 74, p. 389-395; peça 95, p. 305-311); e
- fichas de avaliação do curso Aplicação de Defensivos Agrícolas e de outros cursos realizados em 2000 e fotos (peça 95, p. 312-360).

13. Ainda segundo a unidade técnica, a outra parte dos documentos, embora se referisse ao ICTI 29/2001 e seus aditivos, não serviria para comprovar a execução física do objeto. Os documentos em questão cuidam de:

- a) documentos relativos ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – ano 2001 cuja meta era a realização de 63 cursos, com 3.520 treinandos, 176 turmas e valor de R\$ 493.319,00, a saber:
 - a.1) Anexo II do projeto de qualificação do trabalhador (peça 72, p. 34-35 e peça 93, p. 37-38);
 - a.2) Plano de curso (peça 72, p. 35-154; peça 93, p. 39-156);
 - a.3) Memória de cálculo dos cursos (peça 72, p. 155-204 e p. 232-234; peça 93, p. 157-206, p. 234-236);
 - a.4) Quadro de metas físico-financeiras (peça 72, p. 205-224; peça 93, p. 207-226);
 - a.5) Equipe técnica/instrutores (peça 72, p. 225-231; peça 93, p. 227-233);
 - a.6) Curso PPOAV/Frutas – Município Óbidos - Fichas de avaliação de treinandos (peça 72, p. 235-294); e
 - a.7) Curso PPOAV/Cafê – fichas de avaliação de treinandos (peça 72, p. 296-401).

14. Observa-se que o ajuste previa a realização de 63 cursos, sendo que a documentação trazida nos recursos ora sob análise é relacionada a apenas dois. Além disso, embora concernentes a dois cursos, não correspondem a fichas de matrícula, certificados de conclusão, listas de frequência, diários de classe ou comprovantes de entrega de material aos alunos. Logo, não há informações sobre os eventuais participantes e, dessa forma, não haveria como confirmar com convicção a realização

desse dois cursos, o que corrobora o entendimento emitido nestas contas pela não-execução da totalidade das metas físicas do convênio firmado.

15. Sobre a necessidade de realização de diligência com o intuito de se buscar a verdade real, reafirmo a análise proferida pela Serur, segundo a qual há entendimento consolidado neste Tribunal de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos. Aos recorrentes foram dadas oportunidades para que demonstrassem a correta aplicação dos recursos por ocasião das citações efetuadas, não cabendo a realização de diligências pelo TCU para a obtenção de provas.

16. A invocação do princípio **non bis in idem** e da necessidade de sobrestamento do presente feito pelos recorrentes foi fundamentada na existência de processo judicial na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém, que estaria discutindo e cobrando idêntica restituição do valor das presentes contas, e no Recurso Extraordinário 669.069, que trata de matéria relativa à imprescritibilidade das ações de improbidade administrativa.

17. Conforme apurado pela Serur, o processo mencionado pelos recorrentes tratou de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal por ato de improbidade administrativa contra as Sras. Suleima Fraiha Pegado, Leila Nazaré Gonzaga Machado, Ana Catarina Peixoto de Brito, o Sr. Ítalo Cláudio Falesi e a Emater/PA. Todavia, tal ação visava a condenação e ressarcimento integral dos danos causados ao erário pelos requeridos, com base no art. 12 da Lei 8.429/1992, em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999. Isto é, tratou-se de ajuste diverso ao analisado nestas contas, o que afasta a ocorrência de **bis in idem**.

18. Da mesma forma, o recurso extraordinário mencionado pelos recorrentes se refere a objeto distinto do tratado nestas contas e, portanto, não constitui óbice para o andamento do presente processo.

19. Acerca das gestões atuais das entidades, não há que se aventar, de fato, que tenham concorrido para o débito apontado. No entanto, à luz da orientação contida no Acórdão 2.763/2011-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, fixou-se o entendimento de que, na hipótese de a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade pelo dano.

20. Com base nisso e em vista do evidenciado nas presentes contas, não cabe afastar a responsabilidade das entidades executoras, Emater/PA e Fadex, para o cometimento do dano, bem como de suas gestões à época dos fatos irregulares. A simples troca de gestores não elide as irregularidades para as quais as entidades concorreram e, tampouco, a necessidade de ressarcimento ao erário pelo dano apurado.

21. A respeito da alegada não ocorrência do dano, a Sra. Suleima Fraiha Pegado apresentou os seguintes argumentos: não houve comprovação de indícios de irregularidades, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento; não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento da nova gestão; o Acórdão 2.204/2009-Plenário destacou problemas operacionais do Planfor e atenuou responsabilidade de agentes públicos envolvidos; e houve julgamento deste Tribunal pela regularidade com ressalva de suas contas quanto à execução de outros convênios no âmbito do Planfor.

22. Posicionando-me conforme a análise proferida pela unidade técnica, entendo que os argumentos da recorrente não devem ser acolhidos. Restou claro, nas presentes contas, que a documentação apresentada não foi suficiente para evidenciar a execução das metas físicas do ajuste.

23. A responsável detinha a obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos e não pode se escusar desse dever com base em dificuldades na obtenção de documentos em razão de ordem política.

24. Tampouco procedem as alegações de inexistência de má-fé e de locupletamento, pois tais elementos não fundamentaram a imputação do débito e da multa.
25. A jurisprudência mencionada pela recorrente, assim como eventuais julgamentos proferidos em outras contas, não valem de guarida ou de atenuante ao caso concreto analisado nestes autos, quando foi verificada a inexecução do objeto conveniado, gerando a ocorrência de dano ao erário. Destaque-se que, no processo em que foi proferido o Acórdão 2.204/2009-Plenário, foi atestada a realização dos cursos, situação oposta à destas contas.
26. Por fim, analiso a alegada prescrição da pretensão punitiva.
27. Quanto ao débito apurado nestas contas, reafirmo o entendimento pacificado nesta Corte sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, com amparo no disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, na decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no Mandado de Segurança 26.210, publicado no Diário Oficial da União de 10/10/2008, e na Súmula TCU 282/2012.
28. No tocante à prescrição da pretensão punitiva, a jurisprudência até aqui dominante no Tribunal é pela aplicação da regra geral de dez anos a partir do fato, consoante o art. 205 do Código Civil, interrompendo-se a contagem do prazo com a citação válida do responsável, nos termos do que dispõe o art. 219 do mesmo código.
29. Adoto essa posição com a ressalva de que a apreciação definitiva dos processos TC 007.822/2005-4 e TC 011.101/2003-6 pode resultar na modificação do entendimento mencionado.
30. No presente caso, as irregularidades ocorreram em 2001 e 2002, sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos. Com a entrada em vigência do novo Código Civil, em 11/1/2003, não havia transcorrido mais da metade do prazo estabelecido pela lei revogada. Assim, por força do art. 2.028 do novo código, aplica-se a hipótese de dez anos fixada no art. 205. Além disso, a contagem para esse prazo se inicia quando da entrada em vigor da nova lei, ou seja, 11/1/2003, em consonância com a reiterada jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário).
31. Conforme averiguado pela Serur, a citação de todos os responsáveis destas contas ocorreu em datas posteriores ao transcurso de dez anos do termo **a quo** para a contagem do prazo prescricional. Operou-se, portanto, a prescrição da pretensão punitiva, devendo ser dado provimento parcial aos recursos quanto a este ponto para afastar a multa imputada aos recorrentes.
32. Destaca-se que, por se tratar de circunstância objetiva, o acolhimento da alegação de prescrição em relação aos recorrentes aproveita aos demais responsáveis, que também deverão ter suas multas afastadas.
33. Diante do exposto, acolho o parecer da Serur, endossado pelo Ministério Público, e voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de março de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator