

## GRUPO I – CLASSE I – 1ª CÂMARA

TC-032.956/2014-2

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrentes: Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP e José Maria de Faria (presidente do sindicato)

Unidades: Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO ÂMBITO DO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO INTEGRAL DO OBJETO. SAQUE INDEVIDO DA CONTA ESPECÍFICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Neste processo de tomada de contas especial, aprecia-se recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP e por José Maria de Faria, presidente dessa entidade, contra o Acórdão 7.750/2015 – 1ª Câmara.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução elaborada pela Serur:

**“INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP e por José Maria de Faria (peça 54) contra o Acórdão 7.750/2015 (peça 32), retificado pelo Acórdão 554/2016 (peça 38), ambos da Primeira Câmara, com o seguinte teor:

‘9.1. excluir a responsabilidade dos Srs. Walter Barelli, Nassim Gabriel Mehedff e Luís Antônio Paulino;

9.2. com fundamento nos artigos. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP e do Sr. José Maria de Faria, presidente do sindicato, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno) o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se os valores já ressarcidos.

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
1/12/1999	144.990,40
2/12/1999	5.000,00

9.3. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do

recebimento da notificação, e os demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério do Trabalho e Emprego, aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.'

### **HISTÓRICO**

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego – SPPE/MTE, em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 137/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo – Sert/SP e o Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, repassados ao Estado de São Paulo, por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

2.1. As irregularidades que deram ensejo à presente TCE e foram objeto de oitiva dos responsáveis estão resumidas no relatório da deliberação recorrida, nos seguintes termos (peça 34, p. 3):

- a) não apresentação de comprovação das ações de qualificação relativas à totalidade dos alunos previstos;
- b) não comprovação da capacidade técnica dos profissionais contratados;
- c) apresentação de documentos contábeis que não atendem às formalidades legais;
- d) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- e) apresentação de nota fiscal rasurada;
- f) pagamentos efetuados sem o correspondente documento contábil a prestadores constantes na relação de pagamentos;
- g) não apresentação dos comprovantes de entrega das refeições, material didático e certificados aos treinandos;
- h) falta de comprovação da prestação de serviços de transporte de alunos; e
- i) falta de referência ao convênio e atesto dos serviços nas notas fiscais.

2.2. Após a citação dos responsáveis e a análise das alegações de defesa apresentadas, o Tribunal, por meio do Acórdão 7.750/2015 – Primeira Câmara (peça 32), julgou irregulares as contas do Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP e do presidente da entidade, José Maria de Faria, imputando-lhes débito.

2.3. Na sequência, o Tribunal proferiu o Acórdão 554/2016 – Primeira Câmara (peça 38), para retificar inexatidão material do julgado citado acima, nos seguintes termos:

‘Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea ‘d’, do Regimento Interno do TCU, c/c o Enunciado nº 145 da Súmula deste Tribunal, em retificar, por inexatidão material, o Sumário do Acórdão 7750/2015-1ª Câmara, item 9.2, prolatado na Sessão de 1/12/2015, inserido na Ata nº 42/2015-1ª Câmara, onde se lê: ‘Valor original’, leia-se: ‘Valor original (R\$)’, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.’

2.4. Insatisfeitos, os responsáveis interpuseram o presente recurso de reconsideração (peça 54), requerendo (peça 54, p. 4):

‘(...) seja recebido e processado o apelo, dando-se provimento ao mesmo, a fim de que a Egrégia Primeira Câmara decrete a prescrição da pretensão punitiva por decurso de prazo.’

### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 56-57), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 59, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 7.750/2015, retificado pelo Acórdão 554/2016, ambos da Primeira Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

#### **MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se houve prescrição da ação de reparação de danos ao erário contra os recorrentes (peça 54).

#### **5. Prescrição e ação de reparação de danos ao erário (peça 54)**

5.1. Os recorrentes afirmam ter ocorrido a prescrição quanto à atuação do Tribunal relacionada à ação de reparação de danos ao erário, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) o Supremo Tribunal Federal – STF, por maioria, apreciando o tema 666 da repercussão geral, fixou tese no sentido de que ‘é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil’ (peça 54, p. 1);

b) deve-se decretar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, no presente caso, pois, mesmo sob a ótica do Ministro Relator, o qual considerou como marco da comunicação o ano de 2006, tendo a lesão sido configurada no ano de 1999, ou seja, sete anos após a notificação, ainda assim, aplica-se à controvérsia os ditames da decisão do STF (peça 54, p. 1-2);

c) pela decisão do STF, prescreve em cinco anos a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ilícito civil, impondo-se o provimento do pedido de reconsideração (peça 54, p. 2).

#### Análise

5.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar. Destaque-se, inicialmente, que, nesta assentada, não se discute a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, pois esta Corte já considerou aplicável ao caso a jurisprudência majoritária da Casa, no sentido da incidência da prescrição decenal à espécie, conforme trecho do voto condutor da deliberação recorrida:

‘28. No tocante à multa, aplico ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara e 4842/2013-1ª Câmara, a jurisprudência até aqui predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva do processo TC 030.926/2015-7, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.

29. Sendo assim, considerando que o convênio foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos, deixo de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.’

5.3. No que concerne ao débito imputado à recorrente, a jurisprudência desta Corte é pacífica, tendo se manifestado por meio do verbete sumular número 282, no sentido de que ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’, interpretação baseada no disposto na parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

5.4. Mesmo sob o prisma do recente julgamento do Supremo Tribunal Federal, citado pelos recorrentes, relativo ao Recurso Extraordinário 669.069, em tema de repercussão geral, que considerou prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, o posicionamento se mantém, não obstante esta Corte deva futuramente adequar a redação do enunciado. O processo em discussão não discute débito dessa natureza, mas sim gestão de recursos governamentais transferidos por convênios administrativos, portanto, com clara característica publicista.

5.5. Por certo, a questão trazida pelos recorrentes sobre a repercussão geral tratada no Recurso Extraordinário n. 669.069/MG, com julgamento concluído em 3/2/2016, ainda será objeto de intensas discussões nesta Corte e afetará necessariamente o conteúdo do verbete número 282.

5.6. Nesse julgado, a Suprema Corte fixou entendimento, no seguinte sentido: 'É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'.

5.7. Portanto, o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, entendeu que, para as ações de ressarcimento ao erário de danos decorrentes de ilícitos civis, vigora a prescribibilidade, em interpretação restritiva do excerto constitucional.

5.8. De todo modo, as discussões sobre a amplitude do enunciado e aplicabilidade do decidido na repercussão geral a esta Corte ocorrerão caso a caso. Os próprios Ministros do STF foram bastante cautelosos sobre os contornos do julgamento.

5.9. O caso concreto discutiu ação de ressarcimento ao erário decorrente de responsabilidade em acidente de trânsito, claro ilícito de natureza civil, não tendo os magistrados considerado a questão sequer ação de improbidade administrativa, diferentemente do que afirma o recorrente.

5.10. Nesse sentido, cite-se trecho do voto-vista do Ministro Dias Toffoli:

'Em momento algum, se discutiu, neste feito, a prescribibilidade – ou não – das pretensões sancionatórias pela prática de atos de improbidade administrativa dos ilícitos penais que impliquem prejuízos ao erário, ou, ainda, das demais hipóteses de atingimento do patrimônio estatal, nas suas mais variadas formas, seja o inadimplemento contratual, sejam os ilícitos fiscais, não se podendo olvidar que o descumprimento de obrigações tributárias importam também em aviltamento dos cofres públicos.'

5.11. Inclusive, em julgamento realizado no último dia 16/6/2016 de embargos de declaração no Recurso Extraordinário 669.069/MG opostos pelo Procurador-Geral da República contra o julgamento do tema 666 ora em debate, com decisão publicada em 30/6/2016, o Relator manteve a deliberação, mas esclareceu a expressão 'ilícito civil' empregada no verbete:

'3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento, ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescribibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.'

5.12. Assim, conforme o julgamento, a Suprema Corte considera ilícito civil apenas casos de natureza semelhante a danos ao erário envolvendo acidentes de trânsito, sem qualquer relação com infrações ao direito público.

5.13. Por oportuno, cabe informar que a prescribibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas constitui o tema 899 da repercussão geral da Suprema Corte, tendo como paradigma o Recurso Extraordinário 636.886/AL, ainda pendente de julgamento.

5.14. Dessa forma, em relação a ilícitos de natureza não civil, que ocasionem danos ao erário, mantém-se incólume a jurisprudência desta Casa, no sentido da imprescribibilidade das ações de ressarcimento ao erário, impondo-se, contudo, o ajuste do verbete sumular número 282, no seguinte sentido: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, com exceção daquelas decorrentes de ilícito civil.

5.15. No presente caso, de todo modo, não se trata de simples ilícito civil, mas sim de não comprovação da aplicação de recursos recebidos no bojo de convênios administrativos, tema regido pelo Direito Público. Não estão, portanto, abarcados na repercussão geral.

### **CONCLUSÃO**

6. Das análises anteriores, conclui-se que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, com exceção daquelas decorrentes de ilícito civil. Assim, os argumentos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, mantendo-a em seus exatos termos.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e aos demais interessados.”

3. O Ministério Público concordou com a Serur, nestes termos:

“4. A meu ver, não há reparos a fazer na proposta de encaminhamento formulada pela Serur para este processo.

5. Destaco inicialmente que, a despeito de terem requerido que o TCU reconheça ‘a prescrição da pretensão punitiva por decurso de prazo’ (peça 54, p. 4), o que os recorrentes intentam é o cancelamento do débito a eles imputado, na medida em que, na ocasião do julgamento da TCE que resultou no acórdão recorrido, o Tribunal deixou de aplicar multa aos responsáveis, por considerar ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva.

6. O cancelamento da condenação em débito foi pleiteado, pelos recorrentes, com fundamento em recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), concernente ao Recurso Extraordinário 669.069, em que, ao apreciar o tema de repercussão geral 666, a Corte Suprema firmou entendimento no sentido de ser ‘prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil’ (grifamos, peça 54, p. 1).

7. Ocorre, entretanto, conforme acertadamente asseverou a unidade instrutiva, que o processo em análise não discute débito proveniente de ilícito civil, mas sim de diversas irregularidades constatadas na gestão de recursos públicos transferidos, pela União, por meio de convênio administrativo.

8. Com efeito, a matéria discutida nestes autos não se relaciona com a prática de condutas ilícitas de natureza civil, mas sim com ilícitos de natureza administrativa, perpetrados em patente inobservância às normas de direito público, nas quais predomina a supremacia do interesse público sobre o particular.

9. Portanto, a decisão do STF utilizada pelos recorrentes não se aplica ao caso em análise. Em razão disso, deve ser mantido o posicionamento no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário, consolidado, neste Tribunal, por meio da Súmula TCU 282.

10. Com vistas a corroborar esse entendimento, transcrevo abaixo trechos dos votos condutores de recentes julgados em que o Tribunal se manifestou acerca da decisão do STF referente ao tema de Repercussão Geral 666 (grifamos):

**Acórdão 7.254/2016-TCU-Segunda Câmara:**

‘13. Quanto ao precedente do Supremo Tribunal Federal citado pela embargante, registro que o entendimento ali exarado não se aplica ao caso em exame, por tratar da prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, o qual possui natureza diversa dos atos examinados nestes autos e cuja apreciação não se insere na competência deste Tribunal.’

**Acórdão 5.939/2016-TCU-Segunda Câmara:**

‘26. De igual modo, também não há omissão sobre a manifestação do STF na já mencionada Repercussão Geral 666.

[...]

28. Sobre este argumento, insta esclarecer que a decisão do Supremo Tribunal Federal diz respeito, como consta de modo expresso na decisão acima citada, a **ilícitos de natureza civil, sendo certo que a jurisdição desta Corte, de cunho jurídico-administrativo, não se assemelha àquela.**

29. Cumpre afirmar que este Tribunal continua a adotar o entendimento veiculado pelo Supremo Tribunal Federal por meio do Mandado de Segurança 26.210, que cuidou de situação

*específica que envolvia processo da Corte de Contas, no sentido de que são imprescritíveis as ações que visam ao ressarcimento de dano ao erário.’*

**Acórdão 5.928/2016-TCU-Segunda Câmara:**

*‘A Repercussão Geral 666 referida pela embargante refere-se à tese firmada pelo STF no julgamento de recurso extraordinário (RE 669.609) interposto pela União contra acórdão do TRF-1, quando a Suprema Corte aplicou o prazo prescricional de cinco anos para confirmar sentença que extinguiu a ação de ressarcimento por danos causados ao patrimônio público, decorrente de acidente de carro (entre veículo particular e viatura da Companhia da Divisão Anfíbia da Marinha).*

*[...]*

*Assim, assentada a regra geral, com as especificidades aqui comentadas, cabe indagar se o caso concreto ora analisado amolda-se à situação tratada pelo Plenário do STF. Não é a hipótese. A tese albergada pelo STF naquele julgado não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos (in casu, omissão no dever de prestar contas e, conseqüentemente, não comprovação da regular gestão de recursos públicos), temas não discutidos naquele recurso extraordinário.’*

*11. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento uniforme formulada pela Serur.’’*

É o relatório.