

GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 032.679/2014-9

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

Unidade: Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP)

Recorrente: Neusa Maria Gadioli Serafim, ex-presidente do Centro Comunitário do Município de Vinhedo/SP

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO COM EMPRESA PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE DO DÉBITOS. NÃO APLICABILIDADE DA DECADÊNCIA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. NÃO RECONHECIMENTO DA BOA-FÉ DA RESPONSÁVEL. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neusa Maria Gadioli Serafim, ex-presidente do Centro Comunitário do Município de Vinhedo, contra o Acórdão 1.810/2016 - Primeira Câmara. A seguir, reproduzo a instrução lavrada no âmbito da Serur (peça 68), que obteve concordância dos dirigentes da unidade (peças 69 e 70):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neusa Maria Gadioli Serafim (peça 57) contra o Acórdão 1.810/2016 - Primeira Câmara (peça 27), mantido pelo Acórdão 2.473/2016 - Primeira Câmara (peça 46).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em **negrito** correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

‘9.1. julgar irregulares as contas do Centro Comunitário do Município de Vinhedo (CNPJ 49.596.976/0001-68) e de Neusa Maria Gadioli Serafim (CPF 968.146.248-34), presidente da entidade à época dos fatos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, 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 da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor original (R\$)
28/10/1999	28.768,80
10/12/1999	21.576,60
22/12/1999	21.576,80

9.2. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e fixar o vencimento da

primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis’.

HISTÓRICO

2. *A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 (peça 1, p. 16-26). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 107/99 (peça 1, p. 98-105) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Centro Comunitário do Município de Vinhedo/SP que previa disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 405 treinandos com as seguintes denominações: qualidade total, mecânica, 1º emprego, contabilidade e matemática financeira.*

2.1. *Após o regular processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que propôs, inicialmente, o arquivamento dos autos (peças 5-7). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) dissentiu da proposta pugnando pela citação do Centro Comunitário de Vinhedo em solidariedade com sua então presidente, Neusa Maria Gadioli Serafim, em razão da não execução do objeto pactuado. O relator do processo, Ministro Benjamin Zymler, acolheu o pronunciamento do órgão ministerial (peça 8). Dessa forma, foram efetuadas as citações solidárias em razão das seguintes irregularidades (peças 14-15)*

‘(...) 2. O débito é decorrente da não execução integral do objeto pactuado por meio do Convênio Sert/Sine 107/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Centro Comunitário do Município de Vinhedo, no valor de R\$ 71.922,00, nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, quarta e nona do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 19/5/2014, tendo sido imputado débito pelo valor do montante não aplicado, em decorrência dos seguintes apontamentos:

- a) não comprovação das ações de qualificação;*
- b) não apresentação dos comprovantes de entrega de vale-transporte, refeições, material didático e certificados aos treinandos;*
- c) não apresentação dos documentos contábeis referentes às despesas realizadas na execução do convênio;*
- d) pagamento a professores sem provas de suas participações na execução dos cursos; e*
- e) não comprovação do encaminhamento da cota de alunos estabelecida ao mercado de trabalho.*

(...)

Débitos:

R\$ 21.576,60, em 22/12/1999

R\$ 21.576,60, em 10/12/1999

R\$ 28.768,80, em 28/10/1999’.

2.2. *As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas e analisadas pela unidade técnica de origem que propôs a rejeição das mesmas e o julgamento irregular das contas dos responsáveis com a imputação do respectivo débito (peças 23-25). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) acompanhou a proposta exarada pela Secex/SP propondo, adicionalmente, que fosse*

aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 por entender que não houvera incidido o instituto da prescrição punitiva quanto à aplicação daquela pena (peça 26).

2.3. Em 8/3/2016, acolhendo a proposta da unidade técnica de origem, foi prolatado o Acórdão 1.810/2016-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Posteriormente, a ex-dirigente do Centro Comunitário de Vinhedo interpôs recurso de embargos de declaração (peça 34) o qual foi conhecido e rejeitado (peça 51).

2.4. Irresignada com esses julgados, a responsável, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração (peça 57) o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 61-62) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.3 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 64), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro José Múcio Monteiro.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se incide o instituto da prescrição sobre o débito imputado à responsável;

a.2) se ocorreu decadência administrativa em favor da situação processual da responsável;

a.3) se há nulidades processuais na fase interna da TCE que invalidem o processo ou caracterizem cerceamento a sua defesa;

a.4) se há impossibilidade de instauração de TCE em face do transcurso de prazo superior a 10 anos entre o ato inquinado e a primeira notificação da responsável;

b) no mérito:

b.1) se a boa-fé da responsável pode ser presumida, isentando-a da incidência de juros; e

b.2) se, em face dos incidentes processuais ocorridos nos autos, as presentes contas podem ser julgadas regulares com ressalva.

5. Prescrição do débito

5.1. A primeira preliminar invocada pela recorrente diz respeito à incidência da prescrição sobre o débito a ela imputado levando em consideração o tempo decorrido entre a data de repasse dos recursos referentes ao convênio em questão, assinado no exercício de 1999, e a imputação do débito. Além disso, não pode ser considerado interrompido o prazo prescricional, pois, a última notificação da recorrente só se deu em 2014, estando o prazo igualmente prescrito (peça 57, p. 2 e p. 5).

Análise:

5.2. Não assiste razão à recorrente.

5.3. Nos termos da Súmula TCU 282, de 15/9/2012, 'As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis'. Assim, no âmbito deste Tribunal a matéria já se encontra pacificada.

5.4. No entanto, houve julgamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal sobre matéria análoga ao argumento apresentado, julgado pela Repercussão Geral 666, onde se fixou o entendimento de que: 'É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'. Em relação a esse posicionamento este Tribunal tem entendido que 'A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis'.

5.5. Ainda sobre a tese em testilha, no RE 636.886, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, foi decidido que:

'(...)3. Não se desconhece que, ao apreciar o MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente.

No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa.

Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas.

4. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada'.

5.6. Dessa forma, entende-se que, apesar do reconhecimento de repercussão geral sobre a tese em testilha, este Tribunal deva manter o débito imputado ao recorrente pelos seus próprios fundamentos e, caso o STF se manifeste favoravelmente à tese do recorrente, seus efeitos jurídicos lhe aproveitarão em momento futuro, seja obstando a execução do título extrajudicial, representado pelo acórdão recorrido, ou em qualquer tempo, por se tratar de matéria de ordem pública.

6. Decadência administrativa

6.1. A recorrente afirma que não foi apreciada a tese de decadência administrativa invocada anteriormente em suas alegações de defesa. Em grau de recurso, reitera seu intento, além de tecer outras considerações de contexto (peça 57, p. 5-9):

a) os precedentes por ela invocados não foram acolhidos em virtude de sua notificação na fase interna da TCE ter ocorrido antes do decurso de prazo de 10 anos;

b) tal notificação não pode ter o condão de interromper o prazo decadencial;

*c) aliás, o termo **ad quem** do prazo decadencial em discussão deve ser a de sua última notificação, efetuada somente em fevereiro de 2014, portanto, 14 anos após a realização dos cursos de qualificação profissional objeto da pactuação em tela;*

d) quando do recebimento da mencionada notificação já havia decorrido mais de quatro anos em que não estava à frente da presidência do centro comunitário;

e) para a recorrente, sua notificação realizada em 2006 não fazia sentido, pois as contas foram por ela prestadas já haviam sido encaminhadas, não tendo sido providenciada a juntada pela comissão de TCE, que se limitou a incluir nos autos apenas o protocolo da entrega da documentação; e

f) após a sua notificação em fevereiro de 2014, a recorrente apresentou todos os documentos que pode após decorridos mais de 10 anos de sua prestação de contas.

Análise:

6.2. Não se aplica o instituto da decadência administrativa aos processos em trâmite no TCU.

6.3. O instituto da decadência administrativa está previsto no art. 54 da Lei 9.874/1999, nos termos invocados pela recorrente em suas alegações de defesa (peça 21, p. 10-11). Este Tribunal, no que tange aos efeitos daquele dispositivo aos processos de controle externo, já tem diversos entendimentos no sentido de que:

a) a duração e a validade do processo de controle externo não se vinculam ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 (norma geral), porquanto aplicáveis as disposições da Lei 8.443/1992 (norma especial), que não regula matéria de decadência (Acórdão 1.088/2015-TCU-Plenário);

b) a decadência quinquenal (art. 54 da Lei 9.784/1999) não se aplica aos processos de controle externo (Acórdão 2.900/2014-TCU-Plenário);

c) a prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 é aplicável ao TCU apenas como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa, não se aplicando ao exercício de sua competência constitucional de controle externo (Acórdão 3.361/2013-TCU-Plenário); e

d) não incide o prazo decadencial previsto no art. 54 Lei 9.784/1999 sobre os atos de atividade finalística do TCU, dado que a sua natureza não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo (Acórdão 3.256/2012-TCU-Plenário).

6.4. Dessa forma, perde relevo os demais argumentos apresentados pela recorrente sobre a aplicação da decadência administrativa a sua situação processual com o intuito de invalidar o presente processo de TCE.

7. Nulidades processuais e cerceamento de defesa

7.1. A recorrente argumenta que vários incidentes processuais ocorridos na fase interna da TCE acarretam a invalidade do processo e configuram cerceamento de sua defesa (peça 57, p. 3-4 e p. 10-11):

a) depois de 11 anos da celebração do convênio, foi instituída outra comissão de TCE para dar continuidade à apuração dos fatos. Acontece que, ao reorganizar os autos, retirou os documentos que entendeu impertinentes, inclusive documentos essenciais, conforme certificado no 'termo de ajuste';

b) o referido desentranhamento se deu em total desconformidade com as normas legais que regem os processos administrativos, sem a confecção de certidão ou menção a quais documentos foram retirados, o que, por si só, já gera a anulação do presente processo;

c) ocorreram várias comissões de TCE distintas, havendo suspensão dos trabalhos em 24/3/2011, com a posterior formação do novo e último Grupo Executivo de TCE; e

d) o excesso de atos administrativos, da maneira como ocorreram, tornam nulos seus efeitos. Alie-se a isso a total inoperância das comissões de tomadas de contas especial, o que tornou o trâmite destes autos um verdadeiro imbróglio processual, que prejudicou, inequivocadamente, a defesa da recorrente.

Análise:

7.2. Sem razão aos argumentos apresentados pela recorrente.

7.3. Inicialmente, não se pode acolher a alegação de que houve 'imbróglio processual' decorrente da constituição de várias comissões de TCE que atuaram nestes autos. Desde a assinatura do termo de convênio houve a sucessão de cinco gestões presidenciais sendo esperado, e até previsível, que não seria uma única comissão de tomada de contas especial que atuaria na coleta e na busca de informações e documentos a despeito das irregularidades constatadas nestes autos.

7.4. Além disso, nos termos do Acórdão 67/2014-TCU-Plenário, da reanálise de ofício sobre a existência de eventuais nulidades processuais ou cerceamento de defesa da recorrente, há que ser ressaltado que o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das presentes contas ou para a sua não abertura, seria necessário que, além disso, houvesse fundadas razões para supor que o direito à defesa tinha sido efetivamente prejudicado. Ademais, a IN/TCU 71/2012 condiciona a dispensa de instauração da TCE à inexistência de determinação em contrário do Tribunal.

7.5. Dito isso, nenhuma das circunstâncias mencionadas na sublinha anterior se verifica. O transcurso de tempo foi interrompido pela notificação da recorrente para apresentação de documentação complementar (peça 1, p. 47-50), por ela respondido (peça 1, p. 51). E, este Tribunal, por meio do despacho do relator **a quo**, optou por prosseguir com a citação da recorrente (peça 8) e não pelo seu arquivamento.

7.6. Quanto à prova da existência de efetivo prejuízo à recorrente, há que ser aplicado o princípio do **pas de nullité sans grief** (não há nulidade sem prejuízo), e constatar que não se cuidou de comprovar qual foi, de fato, a prejudicialidade a sua defesa em relação ao desentranhamento de documentos dos autos, por parte da comissão de TCE ('Termo de Ajuste', à peça 1, p. 56), sem a respectiva certidão ou informação de quais documentos foram desentranhados.

7.7. Consta naquele documento, datado de 5/2/2014, que o processo foi reorganizado, '(...) efetuando-se o desentranhamento das peças juntadas em desconformidade com as orientações

contidas na Instrução Normativa/TCU 71/2012, incluindo-se os documentos essenciais à caracterização do dano e apuração de responsabilidade, com a consequente renumeração dos autos para continuidade da presente TCE'. Ora, ao ser notificada, em 20/2/2014, sobre as irregularidades constatadas nesta TCE (peça 2, p. 25-28 e p. 36), apresentou defesa, em dois momentos distintos, à peça 2, p. 38-44 e p. 49-59, deles não constando qualquer insurgência contra o referido desentranhamento de documentos ou da requisição daquelas informações perante a comissão de TCE, omissão essa que se estendeu até sua citação perante este Tribunal.

7.8. Além disso, há presunção de legitimidade por parte da comissão de TCE quanto à veracidade da motivação, constante no mencionado 'Termo de Ajuste', de que os documentos desentranhados não guardavam pertinência com aqueles mencionado na IN/TCU 71/2012. Dessa forma, competia à recorrente o encargo de afastar aquela presunção, o que não foi por ela providenciado.

7.9. Por fim, já se encontram consolidados neste Tribunal os entendimentos, aplicáveis ao presente caso concreto, de que:

a) a fase interna da tomada de contas especial, a cargo do tomador de contas, constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída, nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório (Acórdãos 3.083/2007-TCU-Segunda Câmara, 2.704/2013-TCU-Primeira Câmara e 820/2014-TCU-Plenário); e

b) a garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos **do due process of law**, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU, se aperfeiçoa com a citação válida do responsável e se finda com o julgamento (Acórdãos 2.308/2011-TCU-Segunda Câmara, 2.437/2015-TCU-Plenário e 6.941/2015-TCU-Primeira Câmara).

7.10. Assim sendo, não se verificam quaisquer nulidades processuais, ou atos que caracterizem cerceamento de defesa, aptos a invalidar a presente TCE.

8. Exaurimento de prazo para instauração de TCE

8.1. A última preliminar invocada pela recorrente diz respeito à não observância do tempo devido para instauração do processo de TCE asseverando que (peça 57, p. 2 e 12-13):

a) não que ser reiteradas as considerações lançadas pela unidade técnica de origem à peça 4, em especial quanto às disposições do art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012 c/c o art. 212 do RI/TCU, no qual se propôs, inicialmente, o arquivamento dos autos; e

b) houve transcurso de tempo superior a 14 anos entre o fato gerado desta TCE e a notificação realizada por meio do Ofício 51/2014 GETCE/SPPE/TEM que deu conta da primeira notificação da responsável acerca da irregularidade.

Análise:

8.2. Essa preliminar também não pode prosperar.

8.3. O MP/TCU rebateu, corretamente, o posicionamento inicialmente adotado pela unidade técnica de origem asseverando que houve interrupção do prazo aludido no art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, nos seguintes termos (peça 7, p. 2):

'Não obstante a alegação da então presidente da entidade beneficiária, Neusa Maria Gadioli Serafim, de que teria apresentado a devida prestação de contas, a Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF (peça 1, págs. 4 a 15) recomendou a suspensão da aprovação da prestação de contas do convênio originário, até que se procedesse uma análise minuciosa sobre todas as contratadas pela Sert/SP. Assim, foi expedido, em 23 de maio de 2006 (ou seja, em prazo inferior a dez anos após a apresentação da prestação de contas), o Ofício CTCE 162/2006 (pág. 42, peça 1), endereçado ao Centro Comunitário Municipal de Vinhedo, solicitando o envio de documentação complementar. Também foi expedido o Ofício CTCE 230/2006, de 11 de setembro de 2006, endereçado a Neusa Maria Gadioli Serafim (peça 1, pág. 48), solicitando a mesma documentação complementar. Não logrando obter os elementos requeridos, tendo em conta que os notificados não os forneceram, a CTCE, ao final, considerou a documentação disponível a título de prestação de contas

insuficiente para comprovar a totalidade da aplicação dos recursos do FAT (cf. Nota Técnica 03/2014/GETCE/SPPE, págs. 3/6, peça 2). Foi apontada a não execução do objeto pactuado, tendo sido imputado débito pelo valor total do montante transferido. Tal conclusão foi tomada em decorrência dos seguintes apontamentos:

- a) não comprovação das ações de qualificação;
- b) não apresentação dos comprovantes de entrega de vale-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos;
- c) não apresentação dos documentos contábeis referentes às despesas realizadas na execução do Convênio;
- d) pagamento a professores sem provas de suas participações na execução dos cursos;
- e) não comprovação do encaminhamento da cota de alunos estabelecida ao mercado de trabalho.

Diante desse contexto fático e considerando a notificação encaminhada ao Centro Comunitário do Município de Vinhedo e a Neusa Maria Gadioli Serafim em prazo inferior a dez anos, instando-os a apresentar documentação complementar de prestação de contas, o que não restou atendido, sem que se lograsse, portanto, comprovar a execução do objeto, avalio que as notificações dirigidas ao conveniente e à sua dirigente à época dos fatos para apresentação da documentação complementar são juridicamente aptas a interromper o transcurso do prazo de que trata o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012'. [grifos suprimidos]

8.4. Ainda que assim não se entendesse, é importante assinalar que, dada sua natureza ontológica, as disposições contidas nas instruções normativas deste Tribunal (que disciplinam, por exemplo, a organização e o trâmite dos processos de tomada de contas especial), se inserem, quanto à decisão sobre arquivamento dos autos por decurso de tempo, em seu juízo discricionário de racionalidade administrativa e de economia processual. Decorre daí que não é direito subjetivo dos responsáveis a invocação daqueles mesmos normativos para obstar a decisão deste Tribunal de promover o julgamento de mérito sobre suas contas.

8.5. Dessa forma, a unidade técnica de origem ao promover a regular citação da recorrente em decorrência do despacho do relator **a quo** destes autos, Ministro Benjamin Zymler (peça 8), propiciou os pressupostos para a aplicabilidade do entendimento pela impossibilidade do arquivamento que se extrai do Acórdão 4.052/2013-TCU-Primeira Câmara, nos seguintes termos: 'Após a instauração da tomada de contas especial e a citação dos responsáveis, não se admitirá o arquivamento. Ao permitir a dispensa de instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, o TCU não fixou prazo prescricional ou decadencial, mesmo porque o direito de a União obter ressarcimento contra atos lesivos ao erário é imprescritível' [grifos].

9. Não incidência de juros de mora

9.1. No mérito, a recorrente invoca precedente, Acórdão 2.091/2011-TCU-Primeira Câmara, no sentido de que não lhe sejam cobrados os juros de mora, em especial (peça 57, p. 3, e p. 10-12):

- a) ao longo de todo os atos processuais, resta configurada sua boa-fé e que não agiu com dolo;
- b) o período de inércia do processo entre novembro de 2006 e fevereiro de 2014 induziu o entendimento da recorrente, pessoa leiga, de que ela já teria prestado todos os documentos e informações sobre as dúvidas até então suscitadas; e
- c) por fim, a recorrente frisa que:

'(...) prestou contas no momento oportuno, juntou toda a documentação pertinente e exigida, bem como apresentou justificativas quando instada a fazer (fls. 113, 115, 117, 119/134, 145/155), porém os documentos que se fizeram acompanhar com o protocolo de fls. 142 não foram colacionados aos autos, ou quiçá retirados dos autos, conforme certificado às fls. 54 pelo documento nominado como Termo de Ajuste'.

Análise:

9.2. Quanto à não incidência de juros, entende-se assistir razão à recorrente.

9.3. Em suas alegações de defesa, a responsável, ora recorrente, assinalou que sua conduta se pautou pela boa-fé, *in verbis* (peça 21, p. 17):

‘Bise-se, a recorrente suporta evidente prejuízo em sua defesa, pois, a fim de demonstrar a regularidade da aplicação do recurso, necessária se torna a apresentação da documentação pertinente, a qual nunca esteve sob sua guarda enquanto pessoa física, condição esta que se agrava ainda mais face ao lapso temporal entre o fato gerador e o procedimento em tela, consignando que o lapso temporal havido em nada a recorrente contribuiu para que se efetivasse, todas as vezes em que foi convocada sempre apresentou suas justificativas ou até mesmo defesa, como o faz no presente procedimento evidenciando assim inequívoca boa-fé’. [grifos]

9.4. Por sua vez, a unidade técnica de origem se limitou a consignar em suas conclusões que (peça 23, p. 8): ‘(...) inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade’.

9.5. A matéria voltou a ser objeto de insurgência por parte da recorrente em sede de embargos de declaração (peça 34, p. 4-5):

*‘As evidências são fortes e atestam a boa-fé da embargante, não há dolo comprovado, não sendo crível que a embargante, que não agiu com dolo nem má-fé, seja obrigada a devolver referidos valores. A determinação contida no **decisum, data venia** é desproporcional, pois o ato em si, consistiu-se apenas em falha de procedimento o qual não maculou de modo algum a prestação de contas e a execução do objeto do convênio. O objetivo foi alcançado, e a população fez uso dos cursos proporcionados pelo ente o qual a embargante era presidente à época.*

Por outro lado, os valores em discussão orbitaram nas contas do Centro Comunitário de Vinhedo, e não da embargante.

Este egrégio Tribunal assim tem entendido:

A impossibilidade de aferir eventual desvio de conduta subjetiva de entidade civil não permite o imediato julgamento pela irregularidade das contas e a respectiva condenação ao ressarcimento de dano. Nesse caso, presume-se a boa-fé da entidade civil e, com a rejeição das alegações de defesa, fixa-se novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros. Acórdão 2091/2011 - Primeira Câmara Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES ÁREA: RESPONSABILIDADEI TEMA: Débito | SUBTEMA: Composição ASSUNTO: Juros moratórios e reconhecimento da boa-fé’. [grifos suprimidos]

9.6. No voto condutor do acórdão que julgou o recurso de embargos de declaração não consta análise quanto aos aspectos relacionados a boa-fé da embargante, sendo que em suas razões recursais, se retoma a esse mesmo tema. Dessa forma, entende-se que, pelo princípio recursal da devolutividade plena da matéria decorrente da interposição do presente recurso (art. 33 da Lei 8.443/1992), deve ser retomada a discussão sobre ocorrência de boa-fé e seus reflexos regimentais, conforme consta no disposto dos §§ 2º **usque** 5º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, todos esses com suporte legal no § 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 (‘Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas’).

9.7. Para avaliar a boa-fé, enumera-se o histórico dos atos processuais praticados pela responsável, ora recorrente, no âmbito da discussão do argumento por ela apresentado:

a) em 14/1/2000, encaminhamento da prestação de contas final do Convênio Sert/SP 107/99 (peça 1, p. 144);

b) em 19/5/2000, apresentação de justificativas sobre as irregularidades constatadas na prestação de contas encaminhada, acompanhados de extratos bancários (peça 1, p. 147-157);

c) em 3/10/2006, oferece resposta (peça 1, p. 51) à requisição de documentos complementares da comissão de TCE (peça 1, p. 48-50);

d) em 26/2/2014, apresentação de defesa preliminar quanto às imputações da comissão de TCE (peça 2, p. 25) e requisição de prazo complementar para a defesa principal (peça 2, p. 38-44);

e) em 8/4/2014, apresentação de defesa final de mérito no âmbito da fase interna da TCE, com a juntada de diversos documentos (peça 2, p. 49-209, e peça 3, p. 3-86);

f) em 20/8/2015, oferecimento das alegações de defesa (peça 21), em face de sua citação por este Tribunal (peça 15); e

g) interposição de recurso de embargos de declaração (peça 34) em face do acórdão recorrido (peça 27).

9.8. Conforme se verifica, em todos os momentos em que a responsável foi instada a se manifestar, seja na fase interna da TCE, seja em sua fase externa, apresentou justificativas, alegações de defesa, juntada de novos documentos, requisição de dilação de prazo, caracterizando que, desde sempre, sua atuação quanto à gestão dos recursos referentes ao convênio em questão se deu com boa-fé.

9.9. De outro lado, a inércia ocorrida na fase interna da TCE, interregno de tempo entre outubro de 2006 e fevereiro de 2014, pode ter induzido ao entendimento da recorrente de que as informações complementares prestadas sanaram os autos, tornando desnecessária a produção de novas provas. Acresce-se a isso que o pagamento dos recursos do convênio em discussão se deu mediante parcelas as quais só eram liberadas mediante apresentação de relatórios de metas atingidas das parcelas anteriores (cláusula sexta do termo de convênio – peça 1, p. 102), de forma que, na visão da responsável, havia aparente legalidade sobre a totalidade dos recursos transferidos.

9.10. Forçoso concluir, assim, que, de fato, a recorrente agiu com boa-fé, tanto do ponto de vista processual (em relação a dinâmica dos atos processuais por ela praticados), como material (contestações de mérito sobre as imputações a ela dirigidas e forma de desembolso dos recursos).

9.11. Reza o § 2º do art. 202 do RI/TCU que ‘Na oportunidade de resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outras irregularidades nas contas’, de forma que, no presente caso concreto, há atendimento à primeira parte deste dispositivo normativo, não se aplicando a parte final, por se tratar de processo de TCE, e não de tomada de contas ordinária.

9.12. Já o § 3º do mesmo artigo regimental disciplina que ‘Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida’. Como não foi analisada a ocorrência de boa-fé e, em grau de recurso se verifica que a responsável agiu com boa-fé, entende-se que a hipótese se amolda a causa de rescisão do julgado (insuficiência de documentos que se tenha fundamentado a decisão recorrida), entende-se que se trata de erro in procedendo.

9.13. Em recente julgado, tal ocorrência já foi objeto de apreciação por este Tribunal, Acórdão 11.225/2015-TCU-Segunda Câmara, do qual se extrai o seguinte enunciado:

‘Em recurso de reconsideração, o reconhecimento da boa-fé do responsável enseja a desconstituição do acórdão recorrido para que lhe seja concedido novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92), ainda que não elididas as irregularidades que lhe são apontadas’.

9.14. Dessa forma, propõe-se que seja exarado novo acórdão, permanecendo o juízo de valor pela rejeição das alegações de defesa apresentadas anteriormente pela responsável (conforme análise sobre o próximo item) e, adicionalmente, pelo reconhecimento da boa-fé em questão e a menção de que, havendo o recolhimento do valor devido (atualizado monetariamente) a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 202 do RI/TCU.

9.15. Ademais, nos termos do 281 do RI/TCU, considerando a identidade das condições objetivas, há que se estender a referida proposição ao Centro Comunitário do Município de Vinhedo no Estado do Rio de Janeiro.

10. Julgamento das presentes contas pela regularidade com ressalvas

10.1. A recorrente requer, ainda, que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas tendo em vista todas as circunstâncias contidas nos autos e ainda (peça 57, p. 11 e p. 13):

a) pelo princípio da continuidade administrativa, cabia ao sucessor da recorrente a guarda e conservação dos documentos. Entendeu que cometeria ato ilegal se retirasse da entidade os documentos públicos que comprovariam a aplicação dos recursos;

b) ademais:

‘(...) A determinação contida no decisum, data venia é desproporcional, pois o ato em si, consistiu-se apenas em falha de procedimento o qual não maculou de modo algum a prestação de contas e a execução do objeto do convênio. O objetivo foi alcançado, e a população fez uso dos cursos proporcionados pelo ente o qual a Recorrente era Presidente à época’; e

c) sua inabilidade e inaptidão, enquanto presidente da entidade, restaram evidenciadas, em especial por não se ater à natureza formal do ato e desconhecer a necessidade de guardar documentos por quase 15 (quinze) anos.

Análise:

10.2. Os argumentos da recorrente não devem prosperar.

10.3. São inúmeras as irregularidades a ela imputadas (vide subitem 2.1 deste Exame) as quais não foram saneadas pela documentação constante nos autos e, ainda que toda a prestação de contas do convênio em questão fosse futuramente apresentada, a título de novos elementos, tem-se entendido que:

‘Na presença de elementos que sugiram a prática de irregularidades em convênios, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária. Nessas circunstâncias, é não apenas lícito, mas imperativo, exigir elementos de prova mais robustos que comprovem, de forma efetiva, os gastos efetuados, a consecução dos objetivos do repasse e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos’. [Acórdão 802/2014-TCU-Plenário]

10.4. Ademais, a recorrente foi a pessoa que assinou o termo de convênio como representante legal da Centro Comunitário do Município de Vinhedo, tendo, portanto, a incumbência de acompanhar e zelar para que todas as suas cláusulas fossem fielmente cumpridas por seus subordinados e pelos contratados. Assim, não se pode aceitar a alegação de que a culpa deve recair sobre o gestor sucessor daquela entidade.

10.5. Também não se pode aceitar o argumento de sua inaptidão para os encargos normativos decorrentes do exercício de sua função à frente do Centro Comunitário do Município de Vinhedo, pois, segundo o art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), ‘Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece’.

10.6. Dessa forma, não há indícios de prova mínimos que atestem que as graves irregularidades pelas quais a recorrente foi citada não tenham, de fato, ocorrido. Dito por outras palavras, o julgamento mérito das presentes contas não pode ser transmutado de ‘irregulares’ para ‘regulares com ressalva’.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

11. À peça 65, foi juntado requerimento da recorrente solicitando que seu advogado seja intimado da data do julgamento, sob pena de nulidade. Sobre o pleito há que ser esclarecido que este Tribunal já firmou o entendimento de que não é exigível a notificação pessoal ao responsável da data de realização da sessão de julgamento, pois a publicação da pauta na forma prevista no Regimento Interno do TCU atende ao princípio da publicidade, não havendo que se falar em violação ao devido processo legal, ao contraditório ou à ampla defesa, a exemplo do que foi decidido no Acórdão 928/2016-TCU-Plenário.

11.1. Adicionalmente, a Prefeitura Municipal de Vinhedo, por meio de sua controladoria geral, informa novo endereço do Centro Comunitário de Vinhedo, à Rua Jazida, 396, Condomínio Vista Alegre, Vinhedo – SP, CEP 13280-000, na pessoa de seu atual representante legal, o Diretor Presidente Nilzo Palaro (peças 66 e 67).

CONCLUSÃO

12. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) vigora o entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;
- b) a prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 é aplicável ao TCU apenas como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa, não se aplicando ao exercício de sua competência constitucional de controle externo;
- c) não há nulidade sem que haja efetivo prejuízo à parte de quem a alega;
- d) houve interrupção quanto ao prazo aludido no art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012 com a notificação da recorrente para a apresentação de documentação complementar;
- e) reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente, sem a incidência de juros de mora, sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas; e
- f) não se podem considerar falhas meramente formais as imputações constantes na citação da recorrente que, pelas provas juntadas aos autos até o presente momento, não restaram desconstituídas.

12.1. Com base nessas conclusões e considerando que os argumentos apresentados pela recorrente não afastam as irregularidades a ela imputadas, mas permitem reconhecer sua boa-fé, propõe-se o provimento parcial do recurso, de forma a tornar insubsistente o acórdão recorrido, rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo para que os responsáveis recolham o valor devido, atualizado monetariamente, devendo constar na notificação que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, sanará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação aos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts.12, §§ 1º e 2º, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c arts. 202, §§ 2º, 3º, 4º, 5º, 217 e 281 do Regimento Interno do TCU:

- a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, dar a ele provimento parcial, tornando insubsistente o acórdão recorrido;
- b) rejeitar as alegações de defesa de Neusa Maria Gadioli Serafim e considerar revel o Centro Comunitário do Município de Vinhedo;
- c) fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para Neusa Maria Gadioli Serafim e para o Centro Comunitário do Município de Vinhedo a fim de que recolham aos cofres do Tesouro Nacional as importâncias de R\$ 28.768,80 (a partir de 28/10/1999), R\$ 21.576,60 (a partir de 10/12/1999) e R\$ 21.576,80 (a partir de 22/12/1999), devidamente atualizadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;
- d) orientar os responsáveis no sentido de que a liquidação tempestiva da dívida, atualizada monetariamente, sanará o processo e as contas poderão ser julgadas regulares com ressalva, com quitação, mas que, de outra sorte, o não recolhimento ensejará o julgamento pela irregularidade das contas com imputação de débito;
- e) autorizar, desde já, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) meses, na forma e condições do art. 217 do RI/TCU, alertando os recorrentes de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;
- f) dar ciência à recorrente, ao Centro Comunitário do Município de Vinhedo, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido; e
- g) ressaltar que o endereço de notificação Centro Comunitário do Município de Vinhedo é o informado na alínea 11.1 deste Exame”.

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU exarou seu parecer à peça 71, dissentindo parcialmente da proposta da Serur, nos seguintes termos:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neusa Maria Gadioli Serafim em face do Acórdão 1.810/2016-Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas da recorrente e lhe condenou ao ressarcimento de valores aos Cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador em razão de

irregularidades na aplicação de recursos no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor. Referido julgado foi mantido em sede de embargos de declaração, conforme Acórdão 2.473/2016-Primeira Câmara.

A Serur, em pronunciamentos uniformes (peças 68 a 70) opinou pelo conhecimento do recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial no sentido de que seja fixado novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que os responsáveis recolham aos cofres públicos os valores apurados nesta TCE, devidamente atualizados.

Propugnou-se o encaminhamento acima por se entender presente a boa-fé da recorrente.

Com as devidas vênias da unidade técnica, entendo que não possa ser reconhecida a alegada boa-fé.

Cumpra esclarecer que, para que se configurem os elementos necessários à condenação por parte do TCU, basta a comprovação de uma ação ou omissão culposa. No caso concreto, a recorrente, ao assinar convênio, assumiu a responsabilidade de aplicar os recursos na finalidade pactuada e de prestar contas, apresentando os documentos necessários para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos, o que não ocorreu”.

Os exemplos citados na instrução da Serur que pretensamente atestariam a boa-fé da insurgente são de cunho meramente processual e se limitam ao fato de que os chamamentos feitos à responsável em todas as fases do processo foram devidamente atendidos por ela. Todavia, a boa-fé a que alude o permissivo previsto no art. 12, § 2º, da LOTCU, guarda caráter material e diz respeito ao modo como se porta o gestor dos recursos públicos frente a sua obrigação de aplicá-los de forma boa e regular.

Ademais, a viabilidade de se abrir novo e improrrogável prazo para a liquidação do débito apenas com a incidência de correção monetária e sem juros é aplicável somente nos casos em que não tenha sido observada outra irregularidade nas contas, conforme exigência do referido dispositivo, o que não ocorre nos presentes autos.

*Com efeito, o relator **a quo**, assinalou no voto condutor da deliberação recorrida as várias irregularidades observadas na conduta da recorrente:*

‘16. Inicialmente menciono que, por se tratar de convênio, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar a realização física do objeto e a regularidade das operações financeiras. Ocorre, porém, que os documentos juntados aos autos são insuficientes para demonstrar ambos os aspectos.

17. As ações de qualificação não estão comprovadas. Não foi juntada sequer a relação de alunos e suas respectivas inscrições, impedindo de verificar se efetivamente participaram das ações educacionais. Ademais, os diários de classe contêm diversas inconsistências. No tocante ao programa ‘1º emprego’ (peça 1, p. 195), embora conste que as aulas seriam realizadas de segunda a sexta-feira, entre os dias 3 de novembro e 8 de dezembro de 1999, o detalhamento do conteúdo programático indica que só foram desenvolvidas atividades nos dias 8, 16, 22 e 30 de novembro daquele ano (peça 1, p. 195).

18. Também foi constatada a participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes. No curso de contabilidade, por exemplo, consta que, na noite do dia 17 de novembro, o Sr. Valdemar Gomes de Paiva lecionou ‘Relações humanas e ética’ para a turma 1 (peça 1, p. 188) e ‘Informática – Word’ para a turma 2 (peça 1, p. 189).

19. A execução financeira do ajuste também foi irregular. A conveniente não trouxe aos autos os documentos referentes às despesas realizadas, tais como notas fiscais, recibos, comprovantes de compra de material didático e de vale-transporte, guias de recolhimento previdenciário, dentre outros’.

Cabe assinalar que a Lei 8.443/1992 tem seu art. 12 inserido em Seção que trata tanto das contas anuais quanto da tomada de contas especial, não havendo que se falar em distinção entre os tipos de processo para que se deixe de aferir a existência de outras irregularidades a amparar juízo

que conclua pela abertura de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, sem a incidência de juros.

Ante o exposto, renovando vênias por dissentir da unidade técnica, manifesto-me no sentido de que o recurso seja conhecido e, no mérito, seja-lhe negado provimento”.

É o relatório.