



TC 013.978/2014-4

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Confederação das Mulheres do Brasil - CMB.

Recorrente: Márcia de Campos Pereira (337.399.517-53).

Advogado: Tércio dos Santos Pedrazoli (OAB/SP 109.940), procuração à peça 72.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com entidade privada para realização de cursos de formação de mão de obra. Não comprovação da execução integral do objeto. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Reflexos sobre o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 no STF referente à prescrição quinquenária aplicável aos débitos. Impossibilidade de arquivamento dos autos pela concretização da citação de todos os responsáveis. Ilegitimidade passiva da recorrente não constada. Não apresentação de novos elementos aptos a alterar o mérito de julgamento das contas ou desconstituir o débito. Proposta de múltiplos tipos de decisões. Preliminar de sobrestamento dos autos. Definitiva de conhecimento e não provimento do recurso. Definitiva de arquivamento dos autos por incidência de prescrição.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Márcia de Campos Pereira (peças 111, 112 e 120) contra o Acórdão 934/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 80), relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (subitens assinalados em negrito indicam concessão do efeito suspensivo recursal):

(...)

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RITCU, julgar regulares com ressalva as contas de Walter Barelli (008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, dando-lhe quitação;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas de Luís Antônio



Paulino (857.096.468-49), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, da Confederação das Mulheres do Brasil (59.832.683/0001-96) e de Márcia de Campos Pereira (337.399.517-53), presidente da entidade à época dos fatos, 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 do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. Responsáveis solidários: Confederação das Mulheres do Brasil, Márcia de Campos Pereira e Luís Antônio Paulino:

Data da ocorrência	Valor original
29/11/1999	R\$ 3.450,00

9.2.2. Responsáveis solidários: Confederação das Mulheres do Brasil e Luís Antônio Paulino:

Data da ocorrência	Valor original
10/12/1999	R\$ 1.051,88
3/1/2000	R\$ 1.051,87
7/1/2000	R\$ 1.198,80

9.3. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.6. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos responsáveis, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) ou aos órgãos que, eventualmente, lhes hajam substituído.

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. 19-29). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, os Convênios Sert/Sine 39/1999 (cursos de qualificação em noções básicas de informática), 55/99 (cursos de serviços domésticos em São Paulo, Guarulhos, Osasco, São Bernardo do Campo, Santo André e Santos), 56/99 (cursos de serviços domésticos em Bauru) e 65/99 (cursos de serviços domésticos em Campinas, Jundiaí e Piracicaba) às peças 1, p. 186-192, 8, p. 12-17, 10, p. 161-166, e 4, p. 180-185. Os termos destes convênios foram celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Confederação das Mulheres do Brasil, nos valores de, respectivamente, R\$ 19.992,00, R\$ 103.230,00, R\$ 2.103,75 e R\$ 6.600,00.



2.1. Após o regular processamento da TCE em sua fase interna (peças 1-11), os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que propôs o saneamento dos autos com a realização de diligência (peças 12 e 13).

2.2. Após a juntada dos novos documentos (peças 17-30), aquela unidade técnica, no que pertine à presente análise, propôs a citação dos responsáveis (peças 32-34), a qual foi ratificada pelo então relator *a quo* do processo, Ministro Benjamin Zymler (peça 35), em face da seguinte irregularidade, que fundamentou o débito solidário no valor de R\$ 3.450.00 à Márcia de Campos Pereira (então presidente da Confederação das Mulheres do Brasil), peças 42 e 54, p. 2:

(...)

2.1. Convênio Sert/Sine 39/99:

(...)

d) movimentação financeira irregular, tendo em vista a utilização de saques avulsos para a movimentação financeira dos pagamentos aos beneficiários, pessoas físicas e jurídicas, consignados na relação de pagamentos, no montante de R\$ 19.991,70, equivalente a 100% dos recursos recebidos, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) apontamentos relativos às despesas de pessoal declaradas, tais como: falta de informação de CPF de beneficiários de pagamentos; divergência entre as assinaturas de instrutores apostas nos diários de classe e as verificadas nos recibos de pagamento; e divergência entre a coordenadora informada nos diários de classe/listas de frequência e as coordenadoras informadas nos recibos de pagamento, entre outros;

(...)

g) apontamentos relativos às despesas de transporte declaradas, tais como: apresentação de recibos (e não notas fiscais) de fornecimento de passe de ônibus/vale-transporte, nos quais ainda se verificou, alternadamente, falta de data, falta de numeração, falta de quantidade de passes, falta de identificação da empresa e de assinatura; incompatibilidade de datas entre a emissão de recibos e o período de realização dos cursos; e apresentação de declarações de recebimento desse benefício firmadas por apenas parte dos treinandos, entre outros;

(...)

Débito(s):

(...)

R\$ 5.997.60, em 29/11/1999

(...).

2.3. As alegações de defesa da mencionada responsável foram apresentadas à peça 71, as quais foram analisadas pela unidade técnica de origem que as acolheu em parte (peça 75, p. 13-16, itens 41-48, e peças 76 e 77). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) emitiu parecer manifestando anuência à proposta da unidade técnica de origem (peça 78).

2.4. Em 21/2/2017, acolhendo os pareceres da Secex/SP e do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 934/2017-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.5. Posteriormente, foi interposto pela recorrente, em 6/12/2017, o primeiro recurso de reconsideração (peça 111) o qual, por intempestividade, não foi conhecido – Acórdão 4.315/2018-TCU-Primeira Câmara, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 121). Outro expediente, datado de 7/5/2018 e nominado como recurso de reconsideração (peça 120), foi conhecido como mera petição por meio de despacho do relator *a quo* (peça 137).



2.6. Irresignada com a decisão e o julgado acima proferidos, a ora recorrente interpõe recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade desta Secretaria (peças 132 e 133) em que se propôs o conhecimento do recurso (peças 111, 112 e 120) somente em relação à Márcia de Campos Pereira com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.2.1 e 9.4 do acórdão recorrido, estendendo-o aos demais responsáveis solidários. Por meio de despacho (peça 156), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em especial.

3.1. Tendo em vista que o Acórdão 4.315/2018-TCU-Primeira Câmara se posicionou no sentido da intempestividade recursal, posteriormente, foi reconhecida a invalidade da notificação da recorrente sobre o acórdão recorrido. Dessa forma, importa assinalar que, quanto à análise da tempestividade deste recurso, foi asseverado que (peça 132, p. 2):

(...)

Esclareça-se que os Ofícios 695/2017-TCU/SECEX-SP e 1.022/2017-TCU/SECEX-SP (Peças 89 e 100) foram enviados diretamente à recorrente, em seu endereço, conforme respectivos avisos de recebimento (Peças 93 e 101).

O Regimento Interno/TCU, após as alterações vigentes a partir do dia 2/1/2012, passou a dispor no §7º do art. 179 que “quando a parte for representada por advogado, a comunicação deve ser dirigida ao representante legalmente constituído nos autos”.

In casu, verifica-se que a recorrente possuía advogado constituído nos autos (Peça 72) no momento das comunicações. Dessa forma, as notificações em tela não obedeceram aos termos do dispositivo supratranscrito, uma vez que deveriam ter sido enviadas ao advogado e não diretamente à recorrente.

Ademais, cumpre ressaltar que as notificações empreendidas mediante os Ofícios 695/2017-TCU/SECEX-SP, 1.022/2017-TCU/SECEX-SP e 1.848/2017-TCU/SECEX-SP (Peças 89, 100 e 102) devem ser consideradas como inválidas, uma vez que os respectivos avisos de recebimento (Peças 93, 101 e 105) foram devolvidos pelos Correios sob os motivos de “ausente/não procurado”.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se, a par da decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 636.886, o débito está prescrito;

a.2) se os presentes autos devem ser arquivados em face do baixo valor do montante atualizado do débito;

a.3) se há ilegitimidade passiva da recorrente por ter sido imputado débito à presidente da convenente, pessoa física, à época dos atos inquinados; e

b) no mérito, se, pela reanálise dos elementos contidos nos autos e em face das razões recursais apresentadas, o débito pode ser desconstituído, parcial ou integralmente, com o julgamento das presentes contas regulares com ressalva.

5. Prescrição do débito



5.1. A recorrente requer que seja aplicado o instituto da prescrição em relação ao débito em face dos fundamentos constantes nos autos do RE 636.886, onde se discute, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a repercussão quanto ao tema: a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário (37, § 5º da CF) fundada em decisão de Tribunal de Contas (peça 111, p. 3-6, e peça 112).

Análise:

5.2. Há duas proposições distintas sobre a incidência da prescrição.

5.3. Em relação à tese em discussão, o voto condutor do acórdão recorrido firmou entendimento, no sentido da imprescritibilidade dos débitos decorrentes das ações ressarcimento ao Erário, nos seguintes termos (peça 80, p. 5):

(...)

27. Não prospera a preliminar de prescrição, uma vez que, segundo prescreve o texto constitucional, as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210-9/DF.

28. Sobre o tema, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula 282, com a seguinte orientação: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

5.4. No entanto, conforme documento juntado pela recorrente (peça 112), há que se informar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu repercussão geral a esse tema, no âmbito no RE 636.886, de relatoria do Ministro Teori Zavascki (sucedido pelo Ministro Alexandre de Moraes).

5.5. A alegação de prescrição assume particular relevância nesse contexto. Já há considerações sobre esse tema no âmbito desta Serur – TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 172 e 173), cópias do exame e do pronunciamento da unidade naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas e que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de



controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

5.6. As manifestações da Serur foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

5.7. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

5.8. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.9. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente. Quanto à aplicabilidade do instituto da prescrição quinquenal ao débito, há três enfoques distintos para os ulteriores andamentos processuais:

5.9.1. Primeira opção: decisão preliminar, com proposta de sobrestamento dos autos até que se opere o trânsito em julgado do RE 636.886 (vide parte final da alínea “f” do subitem 5.5 deste Exame).

5.9.2. Segunda opção: conhecer o recurso, para, no mérito, negar a ele provimento, caso sobrevenha a decisão de conceder efeito *ex nunc* àquele julgado por parte da composição plenária do STF e aplicar o atual entendimento deste Tribunal de imprescritibilidade do débito, reiterando-se a análise lançada no item 5.3 deste Exame.



5.9.3. Terceira opção: proferir decisão terminativa, determinando o arquivamento dos presentes autos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido do processo, *in casu*, a incidência da prescrição quinquenária. Essa última opção se baseia nas seguintes considerações.

5.9.3.1 Averiguar se incide, ou não, a prescrição quinquenária sobre o débito (que deve ter o mesmo regramento quanto à pretensão punitiva – vide alínea “c” do item 5.5 deste Exame) implica em cotejar os incidentes processuais às causas suspensivas ou interruptivas de prazos prescritos na Lei 9.873/1999, conforme decidido no âmbito do RE 636.886, e alcança às parcelas de débitos imputados a todos os responsáveis.

5.9.3.2 Assim, se verifica que as datas dos débitos estão dentro do interregno de tempo de 29/11/1999 a 7/1/2000, os quais constituem o início de contagem do prazo prescricional, nos termos do *caput* do art. 1º da Lei 9.873/1999.

5.9.3.3 Em 20/9/2001, foi elaborado Relatório de Auditoria pela Secretaria Federal de Controle, Nota Técnica 029/DSTEM/SFC/MF, de 20 de setembro de 2001 (peça 1, p. 4-19), com o fito de identificar responsáveis e quantificar o prejuízo do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99. Assim, entende-se que houve a primeira interrupção do prazo prescricional, nos termos do disposto inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”)

5.9.3.4 De igual forma, entende-se houve a segunda interrupção do prazo prescricional, em 3/3/2005, ocasião em que foi constituída a Comissão de Tomada de Contas Especial, mediante a Portaria 11 (peça 1, p. 3) para averiguar a aplicação de recursos públicos da FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999. Dessa forma, o MTE teria até o dia de 2/3/2010 para promover a notificação dos responsáveis de forma a constituir nova interrupção do prazo prescricional, com base no disposto no inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”). Como as notificações dos responsáveis só ocorreram ao longo do ano de 2013 (peça 3, p. 40-57, peça 6, p. 36-48, peça 9, p. 31-42, e peça 11, p. 197-216), entende-se que houve a incidência da prescrição sobre as parcelas de débitos imputadas aos responsáveis por extrapolação do prazo de cinco anos, a contar de 3/3/2005.

5.9.3.5 Por oportuno, importa assinalar que as datas de feitura dos relatórios de análise das Tomadas de Contas Especiais referentes aos quatro convênios em questão (ocorridos no interregno de tempo entre 28/8/2006 e 14/10/2008 – peça 2, p. 34-70, peça 8, p. 24-55, peça 11, p. 5-37, e peça 5, p. 5-34) e a conclusão dos próprios relatórios de TCE (ocorridos no interregno de tempo entre 25/3/2013 e 8/4/2013 – peça 3, p. 4-15, peça 9, p. 3-13, peça 11, p. 165-174, e peça 6, p. 3-13) não se enquadram como hipótese de interrupção de prazo, com base no disposto no inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999, pois se materializam como resultado da apuração que se iniciou em 3/3/2005, com a instituição da comissão de TCE.

5.10. As diversas propostas para os encaminhamentos ulteriores deste processo se encontram materializadas na proposta de encaminhamento deste Exame.

6. Arquivamento dos autos

6.1. A recorrente requer o arquivamento dos autos tendo em vista que o montante atualizado do débito faz incidir o disposto no art. 6º, inciso I, c/c o disposto no art. 7º, inciso III, ambos, da IN/TCU 71/2012 (peça 111, p. 6-7).

Análise:

6.2. Não assiste razão à recorrente quanto a essa preliminar.

6.3. Aplicável ao presente caso concreto os enunciados que se extraem dos seguintes julgados:



a) Acórdão 5.79/2019-TCU-Segunda Câmara, relatoria do Ministro Augusto Nardes:

A baixa materialidade do débito, por si só, pode não constituir motivo para o arquivamento de tomada de contas especial com fundamento no princípio da economia processual se já foram praticados todos os atos necessários ao julgamento e atendidos os pressupostos para a constituição e desenvolvimento regular do processo;

b) Acórdão 3.482/2018-TCU-Segunda Câmara, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

Após a citação do responsável, a tomada de contas especial não deve ser arquivada na hipótese de o valor apurado do débito ser inferior ao limite estabelecido para a instauração do processo; e

c) Acórdão 3.540/2007-TCU-Segunda Câmara, relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

A baixa materialidade do débito não justifica o arquivamento de tomada de contas especial por racionalidade administrativa ou economia processual, quando todo o itinerário do processo já foi percorrido, restando, tão-somente, a deliberação do TCU.

6.4. Cumpre esclarecer que as disposições da IN/TCU 71/2012 se direcionam aos responsáveis por instaurar tomadas de contas especiais, em sua fase interna, e não vinculam o TCU quanto ao seu cumprimento, por tal decisão se insere em seu poder discricionário de levar adiante, ou não, um processo de tomada de contas especial.

6.5. Ademais, o relator *a quo* do processo determinou a citação da recorrente, pois o valor total da dívida, atualizada monetariamente, até 19/6/2015 era de R\$ 182.158,50 (peça 42, p. 5), ou seja, tal valor era superior ao montante estipulado no inciso I do art. 6º c/c inciso III do art. 7º da IN/TCU 71/2012. Não se pode deixar de mencionar que o débito atualizado imputado à recorrente, na data de sua notificação sobre o acórdão recorrido (21/3/2017 – peça 89, p. 2), era de R\$ 27.089,05.

6.6. Dessa forma, não se vê motivação suficiente para que os presentes autos sejam arquivados.

7. Ilegitimidade passiva

7.1. A última preliminar invocada pela recorrente é sobre a impossibilidade de se desconsiderar a personalidade jurídica para imputar-lhe débito solidário, em função de exercer, como pessoa física, a presidência da confederação conveniente. Com efeito, aplicável ao presente caso concreto, a uniformização de jurisprudência advindo do julgamento do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (peça 111, p. 7-12), pelo fato do representante legal não ter praticado o ato em conluio, abuso de direito ou à prática de atos ilegais contrárias às normas regulamentares da entidade.

Análise:

7.2. Não assiste razão a essa preliminar invocada pela recorrente.

7.3. O incidente de uniformização de jurisprudência do TCU discutido do âmbito do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman), o qual foi invocado pela recorrente, opera em seu desfavor. Com efeito, daquele julgado se extrai o seguinte dispositivo:

(...)

9.1. acolher o Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 91, caput, do Regimento Interno;

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que 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 solidária pelo dano;

9.3. nos termos do § 3º do art. 91 do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia do presente acórdão à Comissão de Jurisprudência para apreciação da oportunidade e da conveniência de elaboração de enunciado de Súmula sobre a matéria. [grifos]

7.4. Conforme se verifica, não se criou nenhuma hipótese de exceção objetiva à regra acima mencionada, conforme advoga a recorrente. Inexiste naquele julgado a exigência de comprovação de conduta em conluio, abuso de direito ou infração a norma regulamentar da pessoa jurídica de direito privado.

7.5. Além disso, também não há entendimento de que aquele incidente de uniformização não se aplica a convênios. “Avença celebrada com o poder público federal” alcança quaisquer formas de atingimento de uma finalidade pública com recursos federais, inclusive convênios.

7.6. Dessa forma, não havendo controvérsia sobre o fato de que a recorrente era a presidente da Confederação das Mulheres do Brasil à época dos atos inquinados, a sua legitimidade para figurar nestes autos resta assente.

8. Ausência de débito

8.1. No mérito, a recorrente assevera que, quanto a cada um dos convênios, as presentes contas devem ser julgadas regulares com ressalva, tendo em vista que:

8.1.1. Quanto ao Convênio 39/1999 (peça 111, p. 12-14);

a) os relatórios de fiscalização e os documentos juntados pela recorrente, que atestaram que o objeto do convênio foi executado, não foram levados em consideração;

b) as taxas de evasão nos cursos ficaram dentro dos limites permitidos e abaixo de outras entidades que realizaram cursos de capacitação, como a Central Única dos Trabalhadores;

c) foi realizada fiscalização pela Uniemp (instituição composta pela administração das três Universidades Paulista – USP, UNICAMP e UNESP) a qual não constatou nenhuma irregularidade; e

d) aplicável, assim, o entendimento deste Tribunal, em diversos precedentes, que comprovada a execução do objeto do convênio, as contas deverão ser julgadas regulares com ressalvas.

8.1.2. Já em relação aos Convênios 65/99, 56/99 e 55/99 (peça 111, 14-18), requer, em síntese, o afastamento dos demais débitos em face dos elementos dos autos indicarem que o objeto dos respectivos convênios terem sido executados.

Análise:

8.2. Não assiste razão à recorrente.

8.3. Inicialmente, cumpre informar que as razões recursais referentes aos Convênios 55/99, 56/99 e 56/99 extrapolam os limites e contornos do que se discute no presente recurso de reconsideração, pois dizem respeito às imputações das parcelas de débito referente ao item 9.2.2 do acórdão recorrido, no qual a recorrente não figura como devedora solidária.

8.4. Em relação aos argumentos apresentados em relação ao Convênio 39/1999, há que se consignar que:

8.4.1. De início, ressalte-se que o fundamento para a imputação do débito de R\$ 3.450,00 é, de forma preponderante, a falta dos comprovantes das despesas de transportes (notas fiscais), conforme consta na Tabela lançada à peça 18, p. 112. O novo documento juntado pela recorrente (peça 112) não contém as notas fiscais (ou outros similares) referente àquele débito, transcrevendo-se, para melhor elucidação, a ato inquinado à recorrente e não acolhido pela unidade técnica de origem (peça 75, p. 16), *verbis*:

(...)

47. Também não se mostram plausíveis as justificativas apresentadas para as ocorrências referidas na alínea “g” do ofício de citação para este convênio. Em primeiro lugar, vale destacar que não foram apresentadas notas fiscais relativas à aquisição de vales-transporte; ademais, na eventual impossibilidade devidamente fundamentada de encaminhar notas fiscais, caberia à CMB apresentar recibos emitidos em formulário próprio da empresa fornecedora de vales-transporte, devendo constar, no mínimo, quantidade, valor unitário, valor total, data de emissão e assinatura do emitente. Contudo, verifica-se que os recibos apresentados (peça 18, p. 112-123) não foram emitidos em formulário próprio da empresa fornecedora e, em alguns deles, sequer consta a identificação da empresa, data de emissão ou quantidade de passes/vales-transporte; ademais, em nenhum desses recibos consta o valor unitário do passe/vale-transporte.

8.4.2. Não menos importante, menciona-se que as presentes contas foram julgadas irregulares pelo disposto nas alíneas “b” (prática de atos irregulares) e “c” (ocorrência de dano ao Erário) do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992. O fundamento para a imputação de débito é o que resta descrito no subitem anterior deste Exame, as demais irregularidades não saneadas pela recorrente, sem imputação de débito, dizem respeito aos apontamentos da Secex/SP, acolhidas pelo relator *a quo* do processo (peça 81, p. 5, item 26), quais sejam (peça 75, p. 15-16, itens 45 e 46):

a) acolhimento somente parcial dos argumentos referentes à alínea “e” do ofício de citação (vide item 2.2 deste Exame):

(...) Embora alguns recibos de pagamento não contivessem o CPF do prestador de serviço, neles constava o número do RG, documento válido para a identificação dessas pessoas, remanescendo apenas a impropriedade relativa ao preenchimento incorreto do campo CGC/CPF na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 7-8). Verifica-se ainda que, nos diários de classe e recibos de pagamento, algumas vezes consta assinatura por extenso e outras vezes por rubrica, circunstância que pode ter levado a CTCE a apontar a divergência de assinaturas (peça 2, p. 48 – item 84);

b) não acolhimento referente à irregularidade de utilização de saques avulsos para a movimentação financeira de pagamentos:

(...) utilização de saques avulsos para pagamento a beneficiários consignados na relação de pagamentos, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (alínea “d” do ofício de citação para este convênio). Afinal, a referida Instrução Normativa já era vigente no ano de 1999 e dispõe, em seu art. 20, que os recursos devem ser mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

8.4.3. Ao se cotejar tais irregularidades com as razões recursais apresentadas pela recorrente, verifica-se que não foram encontrados argumentos aptos a modificar o mérito de julgamento das presentes contas ou a extinguir o débito imputado a recorrente. Ditos por outras palavras, as alegações apresentadas são meramente indiretas e, portanto, ineficazes.

8.5. Em relação à alegação de que o objetivo do convênio foi atingido, há que se mencionar que tal providência é necessária para o reconhecimento da correta aplicação de recursos públicos geridos, porém, não é condição suficiente. Cotejando-se os apontamentos lançados no item 8.4 e subitens, verifica-se que há diversas irregularidades operacional e financeiras que não foram devidamente elididas pela recorrente, as quais dão consistência aos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do presente processo de TCE.

8.6. Ademais, se aplica o seguinte precedente deste Tribunal, acerca dos requisitos para o reconhecimento da regularidade do processo de prestação de contas em convênios, o qual não se limita à mera execução física do objeto do convênio, sendo irrelevante que o índice de evasão dos treinandos não extrapolaram os limites estabelecidos na avença. É o que se extrai, por exemplo, do Acórdão 5.836/2018-TCU-Primeira Câmara (Relatoria do Ministro Bruno Dantas):

Nos convênios vinculados ao Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), a confirmação da execução das metas físicas - por meio da comprovação da existência de instrutores, treinandos, instalações físicas, diários de classes/relatórios de frequência e relatórios de instalação dos cursos - não é suficiente para atestar a boa e regular execução do objeto, sendo imprescindíveis a apresentação dos elementos probatórios das despesas realizadas e a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas.

8.7. Tal precedente não é isolado e é majoritário neste Tribunal, haja vista sua consonância em diversos outros julgados sobre a necessidade, em específico, de comprovação de nexo causalidade entre recursos recebidos e efetivamente aplicados no objeto do convênio: Acórdãos 1.099/2007-TCU-Segunda Câmara (Araldo Cedraz), 997/2015-TCU-Plenário (Benjamin Zymler), 3.451/2015-TCU-Segunda Câmara (André de Carvalho), 597/2019-TCU-Segunda Câmara (Marcos Bemquerer), dentre outros.

8.8. Por fim, entende-se que competia à recorrente trazer aos autos novos documentos aptos a desconstituir os fundamentos da parcela de débito a ela imputada, bem como descaracterizar as demais irregularidades. Ao deixar de apresentar fatos impeditivos, modificativos ou extintivos em relação aos fundamentos do acórdão recorrido, não se tem motivo suficiente para desconstituir ou mitigar quaisquer valores sobre o débito, sendo aplicável no presente caso concreto a última parte do entendimento que se extrai do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) as presentes contas devem ser sobrestadas até que o ocorra o trânsito em julgado do RE 636.886 (Repercussão Geral – Tema 899) em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Caso haja efeito modificativo no sentido de conceder efeitos *ex nunc* ao mencionado julgado, em face do julgamento dos embargos de declaração interpostos, mantém-se a eficácia da Súmula-TCU 282, com o conhecimento do recurso e a negativa de provimento. No entanto, se mantido o atual efeito *ex tunc*, os presentes autos devem ser arquivados pela incidência da prescrição quinquenal;



b) não se deve arquivar os presentes autos pois as citações dos responsáveis foram regularmente efetuadas e o montante, à época da citação, era superior ao limite definido pela IN/TCU 71/2012;

c) respondem solidariamente ao débito a entidade privada recebedora de recursos públicos e seu dirigente, à época dos atos inquinados, nos termos do que foi decidido no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário; e

d) havendo múltiplas irregularidades e a omissão da recorrente em apresentar comprovantes documentais das despesas, fundamento do débito a ela imputado, não há motivos para que as contas sejam julgadas regulares com ressalva.

9.1. Com base nessas conclusões, propõe-se, em sede preliminar, o sobrestamento dos autos. Alternativamente, conforme o julgamento definitivo do RE 636.886 seja pela concessão de efeitos *ex nunc* ou *ex tunc* àquele julgado, opina-se para que o presente recurso seja, respectivamente, conhecido e não provido ou arquivado por incidência de prescrição quinquenal sobre o débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, propõe-se, com base no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) preliminarmente, sobrestar o julgamento das presentes contas até que ocorra o trânsito em julgado do RE 636.886, em trâmite no Supremo Tribunal Federal;

a.1) subsidiariamente, caso aplicável a eficácia da Súmula TCU 282, conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, ou

a.1.1) subsidiariamente, conhecer o recurso, para no mérito, arquivar os presentes autos pela incidência da prescrição quinquenal, nos termos da tese de repercussão geral 899, reconhecida pelo STF por ocasião do julgamento do RE 636.886;

b) dar ciência à recorrente, aos demais interessados e ao Procurador Chefe do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo sobre o acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 17/9/2020.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)