

**Proc. TC 001.852/2015-9**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/TEM) por força do disposto no item 1.8.1 do Acórdão n.º 3.114/2014-TCU-2.ª Câmara, que determinou ao Ministério do Trabalho (MTE) nova instrução e exame dos elementos probatórios que deram origem à TCE autuada sob o TC 018.969/2013-5, esmiuçando a totalidade das situações fáticas e jurídicas que caracterizassem o real descumprimento das normas legais, bem como das cláusulas do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505.624) e do Contrato 27/2004-Sedes, em desfavor dos Senhores Ricardo Alencar Fecury Zenny, Gerente da Sedes (gestão 11/6/2002 a 7/3/2005), Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, Secretário Adjunto do Trabalho (gestão 19/8/2002 a 4/6/2003 e 7/3/2005 a 31/8/2005), José Ribamar da Costa Correia, Superintendente do Trabalho, (gestão 22/5/2003 a 5/9/2005), Ricardo Nelson Gondim de Faria, Supervisor de Qualificação Profissional (gestão 4/6/2003 a 1/1/2007), Hilton Soares Cordeiro, encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA (gestão 1/10/2001 a 1/1/2007), Elito Hora Fontes Menezes, Diretor Regional do Senai/MA à época, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/MA, devido às irregularidades apontadas na Nota Técnica 1.443/2005/DATTEM/DA/SFC/CGU-PR e no Relatório de Fiscalização 532 – Maranhão, do 2º Sorteio de Projeto e Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades da Federação.

2. A presente TCE basicamente dá continuidade às apurações objeto do TC 018.969/2013-5, que foi arquivado por ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme determinação contida no Acórdão n.º 3.114/2014-2.ª Câmara (1/7/2014). Naquela oportunidade, a Unidade Técnica avaliou que se estava diante de um processo mal instruído, com análise incompleta e precária do universo de provas, o que recomendaria a devolução dos autos ao MTE para reexame à luz da IN- TCU 71/2012, e posterior retorno ao Tribunal para prosseguimento do feito.

3. Acompanhando a proposta da Unidade Técnica, o Tribunal prolatou a referida deliberação, que, adicionalmente ao arquivamento do TC 018.969/2013-5, contemplou a medida então sugerida de reexame da TCE.

4. Cumprida a determinação pelo Ministério do Trabalho, a documentação encaminhada foi autuada em novo processo, este TC 001.852/2015-9. Após saneamento preliminar dos autos mediante diligência à instância administrativa primária, conforme necessidade apontada em instrução inicial (peça 15), e nova análise, a Unidade Técnica concluiu pela exclusão dos Senhores Lúcio de Gusmão Lobo Junior, Secretário Adjunto do Trabalho (gestão 19/8/2002 a 4/6/2003 e 7/3/2005 a 31/8/2005), e José de Ribamar Costa Correa, Superintendente do Trabalho (gestão 22/5/2003 a 5/9/2005) do rol de responsáveis, uma vez que não foi encontrado nos autos nenhum ato por eles praticado que tenha contribuído para a ocorrência das irregularidades (peça 40). Na mesma oportunidade, a SecexTCE assim se pronunciou (peça 40, p. 15):

46. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária dos Senhores Ricardo Alencar Fecury Zenny, Gerente da Sedes/MA, Ricardo Nelson Gondim de Faria, Supervisor de Qualificação Profissional à época, Hilton Soares Cordeiro, encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, Elito Hora Fontes Menezes, Diretor Regional do Senai/MA à época, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/MA, e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis ora identificados, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505624) e Contrato 27/2004-Sedes, em razão das irregularidades abaixo que suscitam tornam pouco confiáveis as

informações concernentes à execução física das ações pactuadas, bem como impedem o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos do convênio.

a) irregularidades verificadas na execução física do ajuste: dissonância entre os documentos comprobatórios da realização dos cursos previstos no Contrato 27/2004-Sedes; turmas com alunos inscritos muito tempo depois após iniciado o curso ou após o fim do cronograma letivo; expedição de relatório antes da efetiva conclusão das turmas; divergência entre os alunos dados como inscritos e os que aparecem na lista de frequência dos cursos (parágrafo 30);

b) despesas realizadas fora do prazo de vigência do Contrato 24/2004-Sedes (parágrafo 31);

c) notas fiscais sem data de emissão, no valor de R\$ 11.904,60 e com indícios de pagamento de despesas em duplicidade (parágrafo 32);

d) documentos de comprovação dos gastos sem referência ao Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, ao Contrato 27/2004-Sedes ou aos cursos ministrados pelo Senai/MA (parágrafo 33);

e) despesas sem pertinência com o objeto do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, do Contrato 27/2004-Sedes, no valor de R\$ 8.400,80 (parágrafo 34);

f) Ausência de documentos comprobatórios de despesas no valor de R\$ 7.684,52 (parágrafo 35);

g) dissonância entre os documentos comprobatórios da realização dos cursos previstos no Contrato 27/2004-Sedes (parágrafo 36);

h) deficiente trabalho de acompanhamento e fiscalização por parte da Sedes/MA da execução das ações previstas no Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, ao Contrato 27/2004-Sedes.

47. Pode-se ainda afirmar que as irregularidades, em seu conjunto, ensejam a impugnação do valor total repassado ao Senai/MA pela Sedes/MA. Assim, em que pese existirem segregação de valores em algumas irregularidades, o débito será demonstrado pelo valor total do Contrato celebrado entre a Sedes/MA e o Senai/MA, para evitar duplicidade de cobrança.

5. As irregularidades acima descritas correspondem àquelas que vinham sendo apuradas no âmbito do TC 018.969/2013-5 – que tinha o mesmo objeto em relação ao qual estão circunscritas as análises nesta tomada de contas especiais, qual seja, o Contrato 27/2004-Sedes – e que foi arquivado por decisão do Tribunal.

6. Dessa forma, entendemos, de comum acordo à SecexTCE, que o presente processo nada mais é que a continuidade do TC 018.969/2013-5, de modo que não vislumbramos o seu arquivamento como razão para se concluir pela imediata improcedência da apuração quanto aos apontamentos inicialmente examinados, mantidos nestes autos para fins de responsabilização. Na deliberação, não houve pronunciamento quanto ao mérito das ocorrências, mas apenas a avaliação de que deveriam ser mais bem instruídas pela instância administrativa responsável.

7. Tal observação se faz pertinente nesta oportunidade, uma vez que os responsáveis que atenderam às citações realizadas alegaram prejuízos à ampla defesa em razão deste TC 001.852/2015-9 ter sido autuado mais de dez anos após a ocorrência das irregularidades. Este fato, por si só, não caracteriza situação restritiva ao contraditório, cujo exame, pelo histórico destes autos, deve adentrar outros detalhes, o que será feito mais adiante neste parecer.

8. Não obstante tal entendimento acerca da preservação do contraditório sob o aspecto do desenvolvimento dos autos, consideramos necessário avaliar eventual ocorrência da prescrição neste caso concreto. O tema, também suscitado pelos responsáveis em suas alegações de defesa, foi objeto de recente mudança jurisprudencial, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), oportunidade em que o STF firmou novo sentido e alcance ao art. 37, § 5.º, da Constituição em sede de repercussão geral.

9. Embora a Unidade Técnica não tenha deixado de enfrentar a questão, seu exame sobre a prescrição, relativamente à pretensão reparatória, adotou a linha de que a decisão do STF alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo, portanto, os processos de controle externo em trâmite no TCU (peça 64, p. 9-10):

Considerando que o TCU ainda não se pronunciou sobre os efeitos do julgamento de mérito da referida decisão do STF em relação às pretensões de ressarcimento ao erário veiculadas por meio dos processos de tomada de contas especiais, por cautela, deve-se adotar a orientação da Corte de Contas (mesmo reconhecida repercussão geral do RE 636.886) **no sentido de que a matéria ali tratada alcançaria tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial**, não atingindo os processos de controle externo, conforme excertos dos acórdãos seguintes: (grifos nossos)

10. Em que pese tal tese encontrar ressonância em recentes deliberações do Tribunal, temos como devido registrar nosso exame sobre a prescrição conforme o entendimento que passamos a defender após o advento da referida repercussão geral sobre o assunto, com aplicação imediata em processos de TCE em trâmite neste Tribunal.

11. A mencionada deliberação do STF foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” – portanto, em sentido diametralmente oposto ao entendimento até então consolidado sobre a matéria no âmbito da Corte de Contas, fundamentado na Súmula TCU 282. Ainda que o assunto não tivesse sido alegado pelos responsáveis, trata-se de questão objetiva e matéria de ordem pública, de modo que ela deve ser examinada pelo Tribunal de ofício.

12. Dada a contextualização prévia dos autos, e antes de adentrar no exame do caso concreto, passa-se à exposição da tese adotada por este *Parquet* para a prescrição, em relação à qual já temos reiteradamente manifestado nossa defesa neste Tribunal.

### **Prescritibilidade da pretensão reparatória fundada em decisão do Tribunal de Contas**

13. Como mencionado, a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). Por ocasião do julgamento do RE, foi fixado o entendimento de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”.

14. Para melhor compreensão do alcance dessa tese, cumpre transcrever trecho do voto condutor daquele julgamento, da lavra do Ministro Relator Alexandre de Moraes:

*“Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.*

*Entendo 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, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.*

*Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível.”*

15. Não resta dúvida, portanto, que o STF sedimentou o entendimento de que são prescritíveis as pretensões de ressarcimento fundadas em decisões do TCU, excepcionando apenas aquelas ações que configurem atos de improbidade administrativa dolosos tipificados na Lei n.º 8.429/92.

16. Impende salientar que o instituto da repercussão geral apresenta o chamado efeito multiplicador, ou seja, o de possibilitar que o Supremo Tribunal Federal decida uma única vez e que, a partir dessa decisão, os processos idênticos sejam atingidos. No regime da repercussão geral introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o STF divulga previamente a conclusão sobre a questão constitucional controversa exatamente para possibilitar sua utilização imediata como orientação aos demais órgãos julgadores, sendo certo que esse efeito *erga omnes* também atinge o TCU na apreciação das matérias de sua competência.

17. Não se olvide ainda do entendimento consolidado da Suprema Corte no sentido de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o **juízo imediato** de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do “*leading case*” (ARE 673.256-AgR, rel. Min. Rosa Weber; ARE 930.647-AgR/PR, rel. Min. Roberto Barroso; RE 611.683-AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, entre outros).

18. Adicionalmente, deve ser considerado que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE 636.886 (tema 899) tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

### **Prescritibilidade das pretensões reparatória e executória**

19. Embora a controvérsia dirimida no RE 636.886 tenha sido circunscrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia sido objeto de acerto, materializado em acórdão condenatório proferido pelo TCU, é necessário considerar as razões essenciais da decisão, para identificar seus reflexos também no que diz respeito à prescrição reparatória.

20. Observa-se que, para resolver a lide, o STF concluiu que a ressalva constante da parte final do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”) não criou uma hipótese de imprescritibilidade apta a alcançar as decisões dos Tribunais de Contas. É o que se depreende do seguinte trecho do Voto do Ministro Alexandre de Moraes:

*“A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS [expressão excluída por emenda do Plenário quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização], teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade administrativa.*

*A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.”*

21. Ocorre que, no âmbito do processo perante o TCU, a proteção do art. 37, § 5.º, da CF, era a fonte utilizada na defesa da imprescritibilidade tanto na fase condenatória como no curso da execução dos títulos extrajudiciais consubstanciados nos seus acórdãos.

22. Nesse diapasão, é forçoso concluir que também é prescritível a pretensão de ressarcimento exercida pelo TCU com o fim de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e condenar o agente que lhe deu causa. Essa conclusão resulta das razões de decidir utilizadas na paradigmática decisão da Corte Suprema, que delimitaram o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, § 5.º, da Constituição Federal.

### **Regras prescricionais aplicáveis**

23. Na situação específica do RE 636.886, que tratou da prescrição da pretensão ressarcitória na fase de execução de julgado do TCU, o STF aplicou as regras de prescrição contidas na Lei de Execução Fiscal (conjugada com os dispositivos pertinentes do Código Tributário Nacional).

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

24. As regras da Lei de Execução Fiscal, no entanto, não se prestam a disciplinar a prescrição da pretensão reparatória do TCU na fase anterior à formação do respectivo título executivo extrajudicial consubstanciado em seu acórdão condenatório.

25. Ocorre que não há norma legal específica que discipline a prescrição no processo de controle externo, o que faz necessária a utilização da analogia para suprir essa lacuna, buscando-se um sistema normativo já existente que seja mais compatível com as atividades de identificação de dano e de imputação de responsabilidades levadas a efeito pelo TCU.

26. Aqui defendemos que deva ser aplicado o mesmo marco normativo prescricional tanto para a pretensão punitiva do Tribunal quanto para a sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário. Isso se justifica na medida em que o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao Tribunal de Contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, independentemente do desfecho do processo (imputação de débito ou aplicação de sanções). Ademais, sob a perspectiva do tempo como vetor da segurança jurídica e da própria prescrição como elemento indissociável do devido processo legal, a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa do responsável. E sua defesa normalmente se refere a fatos em relação aos quais teve participação ou conhecimento, independentemente de, após a apuração, as consequências de sua responsabilidade se situarem no âmbito do ressarcimento ou da sanção.

27. Cabe pontuar que houve ampla discussão acerca da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, que culminou com a adoção do prazo de dez anos do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário), em detrimento do regime de prescrição quinquenal da Lei n.º 9.873/1999, o qual então nos parecia mais adequado, conforme expusemos detalhadamente em manifestação exarada nos autos do TC 020.635/2004-9.

28. Naquela oportunidade, já não vislumbrávamos fundamentos jurídicos sólidos para a adoção do Código Civil como referencial analógico a ser utilizado pelo Tribunal de Contas da União em matéria de prescrição, senão apenas uma aparente escolha conservadora pelo prazo mais dilatado para o exercício da jurisdição de Controle Externo.

29. Parecia-nos que a opção pelo prazo prescricional quinquenal previsto na Lei n.º 9.873/1999 era a mais consentânea com a atuação estatal de Controle Externo, por dispor expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, como também por prever o lustro como o prazo para o perecimento do direito de agir da Administração Pública.

30. Com efeito, embora o controle externo não seja exercido com respaldo no poder de polícia mencionado no art. 1.º do diploma legal *supra*, a atuação punitiva de ambos apresenta mais similaridades do que diferenças, autorizando o uso da analogia. Uma das semelhanças é a inexistência de partes em ambos os processos administrativos, tanto o punitivo derivado do poder de polícia quanto aquele exercido pelo TCU, nos quais, também, o órgão estatal exerce independentemente de provocação de outrem o direito de perseguir e de punir (*jus persequendi* e *jus puniendi*), aproximando as duas esferas de atuação sobremaneira.

31. Ademais, observávamos que a Lei n.º 9.873/1999 disciplinava a prescrição em sua integralidade, estabelecendo um prazo geral de 5 anos, incidente sobre todo e qualquer fato que enseje a pretensão punitiva da União, com disposições sobre termo inicial de contagem do prazo, interrupção e suspensão.

32. Também a previsão da prescrição intercorrente no prazo de 3 (três) anos (art. 1.º, § 1.º, da lei) se afigura medida harmônica com o exercício do Controle Externo, como forma de evitar que a inércia e morosidade do Poder Público se estendam indefinidamente, constituindo importante instrumento de segurança jurídica e de estabilidade das relações jurídicas, que recomendava a integração analógica por meio da Lei n.º 9.873/1999.

33. De todo modo, o Tribunal perfilhou entendimento diverso, tendo uniformizado sua jurisprudência quanto à prescrição da pretensão punitiva com a adoção do prazo decenal geral do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário).

34. No entanto, entendemos que, com o recente reconhecimento da prescritibilidade do débito pelo STF, faz-se necessário revisitar toda a matéria.

35. Em situações que versavam sobre sanções aplicadas pelo TCU, a prescrição foi discutida pelo STF em julgamentos posteriores ao Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário. Houve decisões colegiadas de ambas as turmas do STF no sentido de que a pretensão punitiva no processo de controle externo é regida pela Lei n.º 9.873/1999 (1.ª Turma: MS 32.201, DJe-173, 4/8/2017; 2.ª Turma: MS 35.512-AgR, DJe-135, 19/6/2019 e MS 36.067, DJe-234, 28/10/2019).

36. A matéria foi objeto de detalhada análise no MS 32.201. Nesse julgamento, após examinar os fundamentos do Acórdão n.º 1441/2016-Plenário, o STF manifestou-se em sentido diverso, nos termos da seguinte ementa:

*“Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade.*

*1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n.º 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia (...).”*

37. O critério utilizado pelo STF no exame da prescrição punitiva pode ter aplicação mais ampla, para ser utilizado como fonte de integração também no que diz respeito à pretensão reparatória, até que haja a edição de norma específica.

38. Cabe destacar que o prazo de cinco anos fixado na Lei n.º 9.873/1999 é compatível com a diretriz de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), e o prazo quinquenal foi adotado pelo STF para a execução do acórdão condenatório do TCU (RE 636.886).

39. Ressalte-se, ainda, que, na ausência de norma em contrário, o princípio da simetria orienta que o Poder Público tenha, para agir, o mesmo prazo que a lei estabelece para a pretensão inversa, ou seja, para quando o Estado é demandado, sendo certo que a pretensão de ressarcimento exercida pelo particular contra o Estado observa o prazo quinquenal fixado pelo Decreto n.º 20.910/1932.

40. Além disso, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta hipóteses detalhadas quanto aos outros aspectos da regulação da prescrição (termo inicial e causas interruptivas), compatíveis com as peculiaridades do processo de controle externo como um todo (e não apenas quando tal processo se destina à aplicação de sanções).

41. No que toca às causas interruptivas, vale ressaltar que, nos julgamentos dos Mandados de Segurança 32.201 e 36.067, o Supremo Tribunal Federal descortinou diversos procedimentos de controle que se enquadrariam analogicamente às hipóteses previstas no art. 2.º da Lei n.º 9.873/99, a exemplo de lavratura de relatório de auditoria, certamente um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), instauração de tomada de contas especial, também um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), autuação da TCE no Tribunal, do mesmo modo (art. 2.º, II), citação do responsável (art. 2.º, I), e exercício do poder punitivo por meio da prolação de acórdão condenatório (art. 2.º, III).

42. Por fim, cumpre transcrever trecho do Voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 636.886, em que justifica a adoção supletiva do art. 1.º da Lei n.º 9873/99 para o deslinde da questão:

*“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, mutatis mutandis, como poder de polícia administrativa lato sensu, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário.”*

43. Isto posto, até que sobrevenha norma específica, entendemos que a adoção do regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do

direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU.

### **Exame da prescrição no caso concreto**

44. Quanto à prescrição, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, caput), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

45. O Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505624) foi celebrado entre o MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), e o Estado do Maranhão, via Gerência de Estado e Desenvolvimento Social (GDS), com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Tinha por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução de atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), visando beneficiar 18.654 educandos.

46. O objeto do convênio foi fiscalizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito dos Sorteios Públicos em 2005, conforme Relatório de Fiscalização 532 (peça 1, p. 62-74), o qual veio a fundamentar a instauração da tomada de contas especial, constituída inicialmente mediante a Portaria SPPE/MTE, de **17/4/2007**.

47. A comissão de TCE decidiu apurar os fatos relacionados ao convênio em questão de forma segregada, com a autuação de processos específicos para cada ajuste firmado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes/MA), que, no caso desta TCE, corresponde ao Contrato 27/2004 celebrado com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Estado do Maranhão (Senai/MA), objetivando a capacitação de 544 alunos, no valor de R\$ 261.130,88, cujos recursos foram transferidos em 22/2/2004 (R\$ 130.565,44), em 11/3/2005 (R\$ 82.565,44), e em 11/3/2005 (R\$ 48.000,00).

48. No que importa à análise da prescrição, transcrevemos a seguir as principais ocorrências verificadas no desenvolvimento processual que correspondem aos atos interruptivos da contagem, previstos no art. 2.º, da Lei n.º 9.873/1999 – notificação/citação dos responsáveis (inciso I); ato inequívoco que importe apuração do fato (inciso II); decisão condenatória recorrível (inciso III); ou qualquer expediente que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal (inciso IV):

- Contrato 27/2004-Sedes foi firmado em **19/10/2004** (peça 2, p. 42) no valor de R\$ 261.130,88 (peça 2, p. 34-42);
- O Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, do qual o Contrato 27/2004-Sedes é parte, foi fiscalizado pelo Controle Interno no âmbito dos Sorteios Públicos em **9/6/2005** (data do Relatório de Fiscalização n.º 532) (peça 1, p. 62);
- O concedente emitiu uma nota técnica e duas notas informativas sobre o trabalho de fiscalização da CGU: Nota Técnica n.º 1443/2005/DATEM/DA/SFC/C6UPR, de **8/12/2005**; Nota Informativa n.º 561/2006 COMSUMP/CGQUA/DEQ/SPPE, de **27/12/2006**; e, Nota Informativa n.º 25-20071COMSUP — CGQUA/DEQ/SPPE/MTE, de **16/2/2007** (TC 018.969/2013-5, peça 1, p. 4);
- Autuação da TCE pela instância administrativa responsável e instituição de comissão para analisar a documentação do Convênio MTE/SPPE 42/2004 em **17/4/2007** (TC 018.969/2013-5, peça 1, p. 4);
- Notificação do Senai em **julho de 2008** e da Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES) em **setembro de 2008** para que apresentassem documentação probatória da execução do contrato à comissão de TCE (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 98);

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

- Notificação dos responsáveis sobre o relatório preliminar da comissão de TCE em **março de 2010** (TC 018.969/2013-5, peça 11, p. 7-18 e 29-30);
- Emissão do relatório final da comissão de TCE em **9/7/2010** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 144), concluindo pela existência de débito em parcelas históricas de R\$ 14.359,48 e R\$ 48.000,00;
- Notificações dos responsáveis na fase interna em **julho de 2010** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 194 a 205);
- Manifestações do controle interno e da autoridade ministerial pela irregularidade das contas em, respectivamente, **24/4/2013** e **6/6/2013** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 235 e 239);
- Exame preliminar no TCU em **17/7/2013** (TC 018.969, peça 13);
- Instrução inicial da Unidade Técnica em **13/12/2013** (TC 018.969/2013-5, peça 18);
- Em **1/7/2014**, foi prolatado o Acórdão 3.114/2014-TCU-2ª Câmara, que extinguiu o TC 018.969/2013-5 por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular, em razão da ausência de análise adequada das situações fáticas e jurídicas que caracterizam real descumprimento das normas legais bem como das cláusulas do convênio 42/2004 (Siafi 505624) e do contrato 27/2004 e determinou a realização de nova apuração sobre as irregularidades tratadas no processo pela instância administrativa competente;
- Em cumprimento à determinação contida no Acórdão 3.114/2014-2ª Câmara, os autos foram novamente instruídos e elaborada a Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE, de **7/10/2014** (peça 12, p. 5-20), em que reproduziu as irregularidades apontadas na tomada de contas instaurada anteriormente;
- Responsáveis notificados pela concedente em **outubro de 2014** pelas mesmas irregularidades pelas quais haviam sido comunicados anteriormente na fase interna da TCE (peça 13, p. 83);
- Análise e rejeição das defesas apresentadas pelos responsáveis no Relatório de TCE nº 007/2014, de **23/10/2014**, com apuração do débito pela integralidade dos valores repassados (peça 13, p. 93);
- Manifestações do controle interno e da autoridade ministerial pela irregularidade das contas em, respectivamente, **8/12/2014** e **12/1/2015** (peça 13, p. 146-156);
- Exame preliminar no TCU em **12/1/2015** (peça 14);
- Instrução inicial da Unidade Técnica em **28/2/2018** (peça 16);
- Comunicações de diligência dos gestores do Ministério do Trabalho em **15/3/2018** (peça 18), em **12/6/2018** (peça 22), em **25/7/2018** (peça 24), e notificações para reiteração de diligência em **11/10/2018** e **16/10/2018** (peças 29 e 30);
- Nova instrução preliminar da Unidade Técnica em **8/9/2019** (peça 42);
- Citação dos responsáveis em **outubro de 2019** (peças 48, 49, 52, 53 e 54);
- Instrução de mérito pela Unidade Técnica em **13/7/2020** (peça 66).

49. Diante do histórico acima descrito, é possível constatar que, a despeito do longo tempo transcorrido desde a execução contratual, não houve a superação do prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei n.º 9.873/1999. Desse modo, concluímos que, além do ressarcimento do dano, não se pode afastar a aplicação da penalidade de multa neste caso concreto, como sugeriu a Unidade Técnica com fundamentação no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, uma vez que a tese ora defendida não se restringe à pretensão reparatória, alcançando, também, a pretensão punitiva.

50. Há, ainda, importante revisão no encaminhamento proposto pela SecexTCE, em razão da alteração no valor do débito associado às irregularidades pelas quais os responsáveis foram notificados no decorrer do desenvolvimento processual desta TCE.

51. Sobre essa questão, ressaltamos, de antemão, que os responsáveis foram informados das ocorrências relacionadas ao débito em quatro oportunidades: março de 2010, julho de 2010 e outubro de 2014, na fase interna da TCE, e em outubro de 2019, quando foram citados pelo Tribunal.

52. Conquanto tenham sido praticados, entre cada uma dessas notificações, atos suspensivos da contagem do prazo prescricional, conforme detalhado anteriormente, houve mudança no valor do prejuízo apurado entre as comunicações encaminhadas até julho de 2010 e aquelas enviadas em outubro de 2014, o qual passou do valor histórico de R\$ 62.359,48 (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 142) para a integralidade dos recursos ajustados (R\$ 261.130,88) (peça 12, p. 19), mantendo-se esta última quantia para fins de citação e, com a análise de mérito emitida neste processo, para a imputação final do dano.

53. O Relatório Conclusivo da comissão de TCE (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 88-144) trouxe ainda quadro em que detalha as despesas reprovadas naquela oportunidade, que correspondiam

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

a valores associados aos repasses de recursos ocorridos em março de 2005. Aqueles com origem na primeira ordem bancária (R\$ 130.565,44), de fevereiro de 2004, foram considerados aprovados (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 142).

54. Dado este contexto, mesmo que se considere que a análise da comissão de TCE tenha sido incompleta e precária, e – conforme já consignado neste parecer – ainda que se conclua por não ter havido prejuízo ao contraditório em decorrência do arquivamento do TC 018.969/2013-5, entendemos que, relativamente ao valor do débito apurado, houve comprometimento ao exercício de defesa.

55. Veja-se que os responsáveis só tomaram conhecimento de que as irregularidades apontadas correspondiam a prejuízo pela integralidade dos recursos em outubro de 2004, ou seja, quando já havia se passado mais de dez anos desde o repasse da primeira parcela de recursos. Antes disso, foram notificados para responder pelas mesmas ocorrências, porém, com a informação de que parte das despesas haviam sido aprovadas. Completou-se, assim, exclusivamente para a parcela do débito referente ao primeiro repasse, o período decenal pelo qual o Tribunal admite estar configurado prejuízo à ampla defesa, nos termos do art. 6.º, inciso II, da IN-TCU 71/2012. Outrossim, a nosso ver, pelo contexto deste caso, temos como devido que esse entendimento alcance ainda parte dos valores desembolsados em março de 2005, de modo que o dano a ser imputado aos responsáveis limite-se ao exato montante de R\$ R\$ 62.359,48 que constou, até o ano de 2014, como a quantia a ser ressarcida no âmbito da TCE.

56. Assim, entendemos necessário suprimir o seguinte trecho da proposta de encaminhamento (peça 64, p. 25-26):

Débito Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional, gestão 4/6/2003 a 1/1/2007; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, gestão 1/10/2001 a 1/1/2007, condenando-os solidariamente com o Sr. Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
130.565,44	22/02/2004*

Valor atualizado do débito em 8/7/2020: R\$ 287.465,93

\*Data corrigida em relação a que consta na instrução, tendo em vista evidente erro no ano informado.

57. Considerando que o Senhor Ricardo de Alencar Fecury Zenni teve parte das alegações de defesa acatadas pela Unidade Técnica, por concluir que sua responsabilização deveria recair apenas sobre a parcela do débito referente ao repasse de 2004, temos como devido revisar o encaminhamento também em relação a este responsável. Diante do fato de que não mais subsiste dano a ser por ele ressarcido em razão do longo decurso de tempo que configurou prejuízo à defesa, entendemos ausente o pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, razão pela qual, no seu caso, o feito deve ser arquivado, com fundamento nos arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU.

58. Relativamente à caracterização das ocorrências descritas como irregulares, por não terem sido objeto de alteração ao longo do desenvolvimento processual, as comunicações aos responsáveis mantiveram o seu teor, de modo que, em relação a esse aspecto, não há que se falar em prejuízo à defesa.

59. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público acompanha parcialmente a proposta da Unidade Técnica e manifesta-se pelo seguinte encaminhamento de mérito:

I) excluir do rol de responsáveis os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Junior (CPF 183.437.081-7), Secretário Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Correa (CPF 025.454.703-68), Superintendente do Trabalho, gestão 22/5/2003 a 5/9/2005;

II) considerar revéis Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional, gestão 4/6/2003 a 1/1/2007; Hilton Soares Cordeiro, encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, gestão 1/10/2001 a 1/1/2007, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/MA) (CNPJ: 03.775.543/0001-79), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3.º, da Lei n. 8.443/92;

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

III) arquivar o processo, sem julgamento de mérito, exclusivamente quanto ao Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF114.355.341-15), ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, em virtude da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo em relação a este responsável, nos termos do art. 212, c/c o art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

IV) rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Elito Hora Fontes Menezes, ex-Diretor Regional do Senai/MA;

V) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1.º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, § 2.º, da Lei n.º 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1.º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas dos Srs. Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional, gestão 4/6/2003 a 1/1/2007; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, gestão 1/10/2001 a 1/1/2007, condenando-os solidariamente com o Sr. Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/MA) (CNPJ: 03.775.543/0001-79) ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei.

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
14.359,48	11/3/2005
48.000,00	14/3/2005

VI) aplicar individualmente aos responsáveis Srs. Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/MA) (CNPJ: 03.775.543/0001-79), a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VII) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92;

VIII) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1.º e 2.º do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2.º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

IX) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3.º do art. 16 da Lei n.º 8.443/1992 c/c o § 7.º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

X) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Economia e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva**

de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Ministério Público de Contas, 17 de novembro de 2020.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral