

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 011.761/2014-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: entidades/órgãos do Estado do Maranhão.

Responsáveis: José de Ribamar Costa Correa (CPF 025.454.703-68), Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (CPF 183.437.081-72) e Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15).

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (extinto - CNPJ 37.115.367/0001-60).

Representação legal: José Henrique Cabral Coaracy (OAB/MA 912) representando Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS PELO ENTÃO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. POSSIBILIDADE DE DESCARACTERIZAR PARTE DO DANO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM GESTOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA QUANTO À IMPUTAÇÃO DE PENALIDADES.**

## RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a última instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE, que contou com a concordância dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 61-63):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do extinto Ministério de Trabalho e Emprego - MTE, em desfavor do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, solidariamente com os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005 e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005, em razão de impugnação parcial de despesas realizadas com os recursos do Convênio MTE/SE/DES/CODEFAT 015/2003 (Siafi/Siconv 478907), (peça 3, p. 196-212, p. 340-364), celebrado entre o MTE, por intermédio da Secretaria Executiva e Gerência de Desenvolvimento Social, com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, e o Estado do Maranhão, por intermédio da extinta Gerência de Desenvolvimento Social - GDS, tendo por objeto: ‘o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua, para a execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO-SINE, no estado do Maranhão, compreendendo a manutenção de postos de atendimento ao trabalhador, visando sua inserção no mercado de trabalho’ (peça 1, p. 112-134).

### HISTÓRICO

2. O Convênio MTE/SE/DES/CODEFAT 015/2003 (peça 1, p. 112-134), foi firmado em 14/2/2003, com publicação no Diário Oficial da União (DOU) de 7/3/2003 (mesma peça, p. 140), no valor de R\$ 164.050,25 a cargo da União, relativo ao primeiro trimestre de 2003, e R\$ 16.405,03 relativos à contrapartida. Posteriormente, foi firmado o Termo Aditivo 001/2003 (mesma peça, p. 201-207), em 29/4/2003, publicado

no DOU de 20/6/2003 (mesma peça, p. 209), aumentando o valor em mais R\$ 729.236,00 oriundos dos cofres federais, e R\$ 72.924,00 por conta da contrapartida estadual.

3. Em síntese, os valores previstos para o exercício financeiro de 2003 foram na monta de R\$ 982.615,28 e estariam assim configurados: R\$ 893.286,25 na forma de repasses da União ao Estado do Maranhão e R\$ 89.329,03 a título de contrapartida do ente estadual. Os valores a cargo da União foram liberados conforme Ordens Bancárias (OB) abaixo:

Ordem Bancária	Data	Valor R\$	Referência
2003OB000079	12/3/2003	109.366,84	Peça 1, p. 142
2003OB000236	23/7/2003	54.683,41	Peça 1, p. 145
2003OB000529	17/7/2003	151.054,88	Peça 1, p. 211
2003OB000552	23/7/2003	75.527,45	Peça 1, p. 215
2003OB000605	7/8/2003	75.527,45	Peça 1, p. 219
2003OB000780	12/9/2003	127.855,00	Peça 1, p. 223
2003OB000902	15/10/2003	188.877,52	Peça 1, p. 227
2003OB001055	18/11/2003	42.955,23	Peça 1, p. 231
2003OB001207	17/12/2003	10.266,78	Peça 1, p. 275
2003OB001243	23/12/2003	57.171,69	Peça 1, p. 279
<b>Total</b>		<b>893.286,25</b>	

4. A vigência foi prevista para o período de 14/2/2003 a 28/2/2004, conforme Cláusula Terceira do Termo de Convênio (peça 1, p. 130).

5. O objeto conveniado foi fiscalizado pela Controladoria Geral da União - CGU, no âmbito do 2º Sorteio de Unidades da Federação, conforme Relatório de Fiscalização 532, de 20/6/2005 (peça 2, p. 5-41), o qual apontou as seguintes irregularidades:

- ausência de documentos referentes à comprovação de despesas;
- simulação de processo licitatório;
- superfaturamento em processo de aquisição de fardamentos;
- divergência nos valores informados nos formulários de prestação de contas;
- inobservância de preceitos da Lei 8666/93 quando da repetição de licitação;
- pagamento de despesas referentes a multas e licenciamento de exercícios anteriores;
- licitação com situação emergencial causada pela própria entidade;
- débito na conta corrente do convênio de valores não listados na relação de pagamentos;
- fatura de programa e divulgação sem detalhamento do serviço prestado;
- pagamento de ligações a cobrar e encargos financeiros em faturas da Telemar;
- habilitação de empresa em licitação, sem comprovação de regularidade fiscal;
- irregularidade documental em procedimento licitatório;
- pagamento antecipado de vigilância armada em dez/2003;
- ausência de Certidões Negativas de Débito;
- certidões falsas em processo licitatório.

6. A CGU elaborou ainda a Nota Técnica 1511/2010/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, com data de 12/7/2010, encontrada à peça 2, p. 199-216, a qual analisou as justificativas apresentadas pelo Ministério do Trabalho para as constatações acima, e não as acatou, e concluiu pela necessidade da devolução dos recursos, bem como que os problemas detectados decorreram, em parte, pela ausência de controles e orientação devida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

7. O MTE efetuou visita à Secretaria de Trabalho e Economia Solidária - Setres/MA, sucessora da GDS, no período de 9 a 20 de março de 2009, objetivando discutir com a referida Secretaria as constatações acima mencionadas, conforme Relatório de Visita Técnica, de 26/3/2009, o qual manteve as irregularidades já detectadas e sugeriu o estorno da aprovação das prestações de contas no Siafi (peça 2, p. 95-161).

8. A prestação de contas e documentações complementares (peça 1, p. 285-341) foram analisadas por intermédio dos Pareceres Técnico 146/CGER/DES/SPPE/MTE, de 21/7/2004 (peça 1, p. 359-363), 47/2006/CGCC/SPOA/SE/MTE (peça 1, p. 367-371) 101/CGCC/SPOA/SE/MTE, de 12/12/2007 (peça 2, p. 53-93), da Nota Técnica 285/CGER/DES/SPPE/MTE, de 31/5/2006 (peça 2, p. 43-47) da Nota Informativa

1222/CGCC/CPPE/MTE, de 29/12/2009 (peça 2, p. 175), Nota Informativa 1062/2009/CGCC/SPPE/MTE, de 20/11/2009 (peça 2, p. 171-173) e Nota Técnica 694/CGCC/SPPE/MTE, de 11/6/2010 (peça 2, p. 187-191).

9. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, foram as irregularidades detectadas na fiscalização da CGU, conforme Relatório de Fiscalização CGU 532, de 20/6/2005 (peça 2, p. 5-41), que, após análise do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial - GETCE remanesceram as seguintes:

a) Existência, nos extratos da conta específica do convênio, de ordens bancárias debitadas sem constarem da relação de pagamentos, nos valores de R\$ 60.752,57 e R\$ 417.168,13, conforme ordens bancárias 514747 e 546324, de 17/12/2003 e 24/12/2003, respectivamente;

b) Fatura de serviços de divulgação e propaganda sem detalhamento dos serviços prestados, emitida pela A B Propaganda Ltda., no valor de R\$ 56.046,00, em 18/12/2003;

c) irregularidade na despesa junto à Intercar Comércio e Serviços Ltda., no valor de R\$ 8.000,00, referente a aquisição de turbo completo para a instalação na Camionete MMC XL200, Placa HPE 9564, conforme Nota Fiscal 021864, de 12/7/2003.

10. Foram devolvidos aos cofres da União, os valores de R\$ 4.992,68, em 20/11/2006 (peça 2, p. 51), e R\$ 3.877,46, em 18/11/2005 (peça 3, p. 104).

11. Os responsáveis e a convenente foram notificados das irregularidades, da reprovação das contas, requerendo a devolução dos recursos, na forma abaixo:

a) Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social: Ofício 141/GETCE, de 16/4/2013 (peça 3, p. 248), recebido em 19/4/2013 (peça 3, p. 254);

b) Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho: Ofício 142/GETCE, de 16/4/2013 (peça 3, p. 250), recebido em 22/4/2013 (peça 3, p. 256);

c) José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine: Ofício 143/GETCE, de 16/4/2013 (peça 3, p. 252), recebido em 19/4/2013 (peça 3, p. 258).

12. O Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni apresentou justificativas, por intermédio de advogado, conforme documentos de peça 3, p. 260-330.

13. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial. No Relatório Preliminar de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 196-212) e Relatório de Tomada de Contas Especial (mesma peça, p. 340-364), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor parcial dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005 (peça 2, p. 245, 249-251, 261, 275), solidariamente com os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005 (peça 2, p. 245, 263-265, 275, 291-297) e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005 (peça 2, p. 275, 281-285).

13.1 O fundamento para a responsabilização do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni foi de que durante a vigência do convênio ele era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do convênio sob análise e não tomou as medidas para a correta utilização. Do Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, em razão de ter sido signatário de documentos atinentes à gestão do convênio que propiciaram o pagamento de despesas impugnadas. E do Sr. José de Ribamar Costa Corrêa, porque foi o responsável pelo atesto dos documentos fiscais relativos às despesas impugnadas.

14. Na instrução inicial (peça 6), analisando-se os autos, verificou-se que embora os recursos tenham sido repassados ao Estado do Maranhão ao longo de todo o exercício de 2003, e serem destinados à manutenção das agências do Sine, observou que a despesa foi executada apenas em dezembro de 2003, como comprovam as notas de empenho e notas fiscais identificadas nos quadros abaixo:

Notas de Empenho				
Favorecido	Nota de Empenho	Data	Valor R\$	Referência
AT Lopes Viana Consultoria	2003NE02097	09/12/2003	42.904,72	Peça 2, p. 385
AB Propaganda e Marketing	2003NE02096	12/12/2003	56.046,00	Peça 3, p. 160-162, 174-176

Whest Confeccões	2003NE02134	12/12/2003	49.907,80	Peça 3, p. 60-64
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	2003NE02148	12/12/2003	7.358,60	Peça 2, p. 365
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	2003NE02142	12/12/2003	18.570,00	Peça 2, p. 355
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	2003NE02144	12/12/2003	5.499,00	Peça 2, p. 341
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	2003NE02143	12/12/2003	4.838,00	Peça 2, p. 327
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	2003NE02143	12/12/2003	27.925,38	Peça 2, p. 313

Notas Fiscais					
Favorecido	NF	Produto/Serviço	Data	Valor R\$	Referência
AT Lopes Viana Consultoria	164	Capacitação a servidores	16/12/2003	42.904,72	Peça 2, p. 379
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	207	Alimentos	18/12/2003	5.499,00	Peça 2, p. 339
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	208	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	4.838,00	Peça 2, p. 325
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	212	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	7.358,60	Peça 2, p. 363
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	213	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	13.462,80	Peça 2, p. 351
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	214	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	5.107,20	Peça 2, p. 353
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	216	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	1.678,65	Peça 2, p. 305
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	217	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	18.936,48	Peça 2, p. 307
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	218	Papelaria e suprimentos	18/12/2003	6.698,25	Peça 2, p. 309
VIP Distribuidora de Papeis Ltda.	219	Material de limpeza	18/12/2003	612,00	Peça 2, p. 311
Whest Confeccões	822	Vestuário	18/12/2003	49.907,80	Peça 3, p. 68
AB Propaganda e Marketing	957	Divulgação de propaganda	18/12/2003	56.046,00	Peça 3, p. 170-172

14.1 Verificou-se ainda que as notas fiscais não fazem referência ao número do convênio, os documentos não abordam ou abordam de forma parcial os extratos da conta específica do pacto, os documentos fiscais encontrados nos autos somam apenas R\$ 213.049,50, e o restante da execução financeira não foi demonstrada no processo.

15. Em razão do exposto acima, foi proposta a realização de diligência ao extinto Ministério do Trabalho e Emprego, solicitando o encaminhamento de cópia das prestações de contas consideradas adequadas e suficientes para justificar a correta aplicação dos recursos, bem como ao Banco do Brasil, para que este enviasse os extratos bancários da conta corrente específica do convênio, assim como da aplicação financeira, nos termos transcritos abaixo:

51. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Ministério do Trabalho e Emprego, Coordenação Geral de Contratos e Convênios, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os seguintes documentos/informações, acerca do Convênio 015/2003 (peça 3, p. 112-134), celebrado entre o Ministério de Trabalho e Emprego - MTE e o Governo do Estado do Maranhão, por via de sua Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar, tendo por objeto: 'o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua, para a execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO-SINE', durante o exercício financeiro de 2003:

a.1.) cópia dos documentos que respaldaram a aprovação das contas do referido Convênio, conforme Parecer 47/2006/CGCC/SPOA/SE/MTE (peça 1, p. 367 371), incluindo: solicitações de serviços, processos licitatórios, notas fiscais, cópias de cheques, autorizações de pagamentos, ordens bancárias, termos de recebimento dos bens adquiridos e outros documentos que tenham respaldado a execução financeira dos recursos;

a.2.) demonstrativos de realização de visitas de orientação, supervisão e/ou fiscalização realizadas ao amparo do referido convênio ou justificativas, caso não tenham sido realizadas tais atividades (incluir documentação comprobatória);

b) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Superintendência do Banco do Brasil no Maranhão, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os seguintes documentos/informações, acerca do Convênio 015/2003 (peça 3, p. 112-134), celebrado entre o Ministério de Trabalho e Emprego - MTE e o Governo do Estado do Maranhão, por via de sua Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar, tendo por objeto: 'o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua, para a execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO-SINE', durante o exercício financeiro de 2003:

a.1.) extrato completo da conta corrente 5.033-4, mantida junto à agência 3846-6, incluindo o período compreendido desde sua abertura até os dias atuais;

a.2.) extrato completo de todas as aplicações financeiras vinculadas à conta corrente citada no item precedente, também contemplando o período desde sua abertura até os dias atuais;

a.3.) cópia dos documentos que respaldaram a movimentação financeira dos recursos em qualquer das contas/aplicações citadas nos itens precedentes, compreendendo: cheques, ordens bancárias, ordens de pagamentos, autorização de saque, transferências ou qualquer outro documento que tenha servido de suporte para a movimentar recursos em qualquer das contas citadas.

16. As diligências foram realizadas mediante as seguintes comunicações:

a) Banco do Brasil: Ofício 3411/2014-TCU/SECEX-MA, de 21/11/2014 (peça 8), recebido em 29/12/2014, conforme comprovante de peça 11, reiterada pelo Ofício 0146/2016-TCU/SECEX-MA, de 2/2/2016 (peça 17), recebido em 11/2/2015, conforme AR (peça 18);

b) Ministério do Trabalho e Emprego: Ofício 3410/2014-TCU/SECEX-MA, de 21/11/2014 (peça 9), recebido em 5/1/2015, conforme AR (peça 10).

17. O Banco do Brasil encaminhou a resposta à diligência, acompanhada dos extratos bancários solicitados e cópias de transferências bancárias que se encontram nas peças 13 a 15 (vide peça 16).

18. Em razão da falta de resposta do MTE, foi proposta a reiteração da diligência, nos termos da instrução de peça 19. A qual foi promovida por meio do Ofício 1051/2016-TCU/SECEX-MA, de 27/4/2016 (peça 22), recebido em 16/5/2016 (peça 23). Mais uma vez sem resposta, motivando o Despacho da Subunidade da Secex-MA, determinando a reiteração (peça 24), realizada mediante o Ofício 2317/2016-TCU/SECEX-MA, de 31/8/2016 (peça 25), recebido em 16/9/2016 (peça 26). A resposta somente foi enviada (peças 29 e 31), após mais outra reiteração (peças 27 a 30).

19. Da resposta encaminhada pelo MTE, depreendeu-se que o aludido órgão estava com dificuldades de localizar a documentação solicitada na diligência, conforme instrução de peça 32, a qual novamente propôs a realização de diligência, que foi promovida por intermédio do Ofício 2908/2017-TCU/SECEX-MA, de 29/9/2017 (peça 34), recebido em 16/10/2017 (peça 35). Em resposta, o Secretário de Políticas Públicas de Emprego, mediante o Ofício 4819//SPPE-MTb, de 20/11/2017, solicitou a dilação de prazo de 30 para atender a demanda (peça 36), contudo, não mais compareceu aos autos.

20. Desse modo, na instrução de peça 37 foi proposta a realização de diligência Ministério da Economia, que incorporou as atribuições do extinto Ministério do Trabalho, com o mesmo teor da instrução de peça 6, reproduzido no parágrafo décimo quinto.

21. Após anuência das instâncias superiores (peças 38 e 39), os autos foram encaminhados ao gabinete da Relatora Ministra Ana Arraes que, no Despacho de peça 40, discordou da proposta e determinou o retorno dos autos à Secex-TCE para que:

a) avalie, a partir do confronto dos documentos indicados no item 11 deste despacho, se há outras saídas da conta corrente que se enquadrem no indício de irregularidade a que se refere a alínea 'a' do item 14 ou cujos documentos comprobatórios não se ajustem às informações inseridas na relação de pagamentos;

b) analise se o débito decorrente das constatações do Relatório de Fiscalização da CGU 532/2005 se limita aos apontados pelo órgão concedente e se aqueles subsistem;

c) proceda à identificação dos responsáveis pelos indícios de irregularidades; e

d) efetue, posteriormente, com fundamento 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, a citação dos responsáveis para que, no prazo de 15 dias, apresentem defesa e/ou recolham as quantias devidas.

22. Em cumprimento à determinação descrita acima, foi elaborada a instrução de peça 42, propondo a realização da citação dos responsáveis, nos termos abaixo reproduzidos:

41. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se realizar a citação,

nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno, dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, as importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento:

**Ocorrência:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/SE/DES/CODEFAT 015/2003 (Siafi/Siconv 478907), celebrado entre o MTE, por intermédio da extinta Secretaria Executiva e Gerência de Desenvolvimento Social, com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, e o Estado do Maranhão, por intermédio da extinta Gerência de Desenvolvimento Social - GDS, tendo por objeto: ‘o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua, para a execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO-SINE, no estado do Maranhão, compreendendo a manutenção de postos de atendimento ao trabalhador, visando sua inserção no mercado de trabalho’, em razão das ocorrências abaixo identificadas:

#### **Débito**

<b>Valor Original</b>	<b>Data da Ocorrência</b>
60.752,27	17/12/2003
417.168,13	24/12/2003

Valor atualizado do débito em 13/9/2019: R\$ 1.127.175,26

a) Existência, nos extratos da conta específica do convênio, de ordens bancárias debitadas sem constarem da relação de pagamentos e associadas a comprovantes de despesas (parágrafo 30);

**Responsáveis:** Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005

**Conduta:** Deixar de comprovar, mediante documentos hábeis, as despesas correspondentes às ordens bancárias debitadas no extrato da conta corrente específica do convênio, quando deveria ter apresentado notas fiscais/recibos compatíveis com os respectivos valores

**Dispositivos violados:** art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 66, do Decreto 93.872/1986, os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, Cláusula Terceira, item 3.2, subitem 3.2.10, e Cláusula Sexta do termo de convênio

**Nexo de causalidade:** A irregularidade inviabilizada a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos por parte dos responsáveis, implicando em prejuízo ao erário, devendo, portanto, os valores serem por eles devolvidos

**Evidências:** Relatório de Fiscalização 532, de 20/6/2005 (peça 2, p. 5-4); Nota Técnica 1511/2010/DPTM/DP/SFC/CGU-PR, com data de 12/7/2010 (peça 2, p. 199-216); Relatório de Visita Técnica, de 26/3/2009 (peça 2, p. 95-161); Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 340-364); Relação de Pagamentos (peça 1, p. 287-333); extratos bancários (peça 13, p. 6-38)

b) Fatura de serviços de divulgação e propaganda sem detalhamento dos serviços prestados, emitida pela empresa A. B. Propaganda Ltda., no valor de R\$ 56.046,00, em 18/12/2003 (parágrafo 31);

**Responsáveis:** Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005

**Conduta:** Deixar de especificar, na nota fiscal ou planilha anexa, os serviços prestados, quando deveria constar o detalhamento suficiente para permitir a vinculação da despesa à finalidade do objeto pactuado e aos recursos oriundos do convênio

**Dispositivos violados:** art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 66, do Decreto 93.872/1986, os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 30 da IN/STN 1/1997, Cláusula Terceira, item 3.2, subitem 3.2.10, e Cláusula Sexta do termo de convênio

**Nexo de causalidade:** A irregularidade impossibilita estabelecer o nexo causal entre os recursos oriundos do convênio e a despesa realizada, implicando em prejuízo ao erário, devendo, portanto, os recursos serem devolvidos pelos responsáveis

**Evidências:** Relatório de Fiscalização 532, de 20/6/2005 (peça 2, p. 5-4); Nota Técnica 1511/2010/DPTM/DP/SFC/CGU-PR, com data de 12/7/2010 (peça 2, p. 199-216); Relatório de Visita Técnica, de 26/3/2009 (peça 2, p. 95-161); Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 340-364); Relação de Pagamentos (peça 1, p. 287-333); extratos bancários (peça 13, p. 6-38), Nota fiscal (peça 3, p. 172).

c) Descompasso entre a transferência dos recursos federais e a pretensa realização de despesas no objeto pactuado e as notas fiscais não fazem referência quanto ao título e número do convênio (parágrafo 33)

**Responsáveis:** Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005

**Condutas:** a) Deixar de identificar, nos documentos comprobatórios da despesa, o título e número do convênio, quando deveria ter feito, de modo a permitir o estabelecimento do nexo causal entre os gastos e os recursos oriundos do convênio;

b) Deixar de demonstrar que os recursos federais foram utilizados no objeto pactuado, haja vista o descompasso entre as transferências dos recursos federais os comprovantes da pretensa despesa, quando deveria ter demonstrado que os recursos foram efetivamente aplicados no objeto do convênio

**Dispositivos violados:** art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 66, do Decreto 93.872/1986, os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 30 da IN/STN 1/1997, Cláusula Terceira, item 3.2, subitem 3.2.10, e Cláusula Sexta do termo de convênio

**Nexo de causalidade:** A irregularidade impossibilita estabelecer o nexo causal entre os recursos oriundos do convênio e as despesas apresentadas, implicando em prejuízo ao erário, devendo, portanto, os valores serem devolvidos pelos responsáveis, em razão das condutas acima descritas.

**Evidências:** Relatório de Fiscalização 532, de 20/6/2005 (peça 2, p. 5-4); Nota Técnica 1511/2010/DPTM/DP/SFC/CGU-PR, com data de 12/7/2010 (peça 2, p. 199-216); Relatório de Visita Técnica, de 26/3/2009 (peça 2, p. 95-161); Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 340-364); Relação de Pagamentos (peça 1, p. 287-333); extratos bancários (peça 13, p. 6-38), Notas fiscais (peça 2, p. 305, 307, 309, 325, 339, 351, 353, 363, 379, peça 3, p. 68, 172).

23. Os responsáveis foram citados mediante os ofícios abaixo identificados:

a) Ricardo de Alencar Fecury Zenni: Ofício 10127/2019-TCU/Secex-TCE, de 11/11/2019 (peça 48), recebido em 11/12/2019, conforme AR (peça 56);

b) Lúcio de Gusmão Lobo Júnior: Ofício 10126/2019-TCU/Secex-TCE, de 11/11/2019 (peça 49), recebido em 19/12/2019, conforme AR (peça 58);

c) José de Ribamar Costa Correa: Ofício 10125/2019-TCU/Secex-TCE, de 11/11/2019 (peça 50), recebido em 12/12/2019, conforme AR (peça 57).

24. Após pedido de vistas dos autos e de prorrogação de prazo (peças 52-55), o Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, por intermédio de advogado legalmente constituído (peça 51), apresentou, tempestivamente, as alegações de defesa, que se encontram na peça 59.

25. Quanto aos demais responsáveis, embora as comunicações tenham sido devidamente recebidas no endereço constante da base de dados de Receita Federal (peças 45 e 46), permaneceram silentes, devendo, portanto, serem considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

## EXAME TÉCNICO

### Alegações de defesa apresentadas pelo responsável

25. Passa-se à análise de cada argumento, seguido da análise técnica, das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (peça 59), por intermédio de seu advogado (procuração, peça 51).

26. **Argumento 1:** Decadência da tomada de contas especial, como forma de extinção das imputações de débito ao responsável (peça 59, p. 6-47).

26.1 **Descrição:** alega a defesa, em síntese, que os débitos imputados ao responsável foram alcançados pelo instituto da decadência, em razão de ter se passado mais de 5 anos entre o período de ocorrência, 2003, e a instauração da tomada de contas especial, na fase interna, em 27/5/2013 e, ainda, a imputação da irregularidade contida no relatório ocorreu há cerca de 10 anos, sendo que a conclusão do processo ocorreu em 2014, cerca de 11 anos. E na fase externa, chegou ao TCU em 9/5/2014, e a citação foi realizada em 11/11/2019, portanto, também, após o transcurso de mais de cinco anos entre a data dos fatos e a citação, cerca de 16 anos, confirmando a decadência da tomada de contas especial, porquanto, constituída após a vigência do prazo decadencial, nos termos do art. 54, caput, §§ 1º e 2º, da Lei 9.784/99 c/c os arts. 207, 208, 209 e 210, todos do Código Civil.

26.1.1 Para corroborar a alegação de decadência quinquenal, a defesa recorre à jurisprudência do STJ e compilação do trabalho com o título Tribunal de Contas: **Tomada de Contas Especial: Prazo decadencial** (peça 59, p. 40-43), e o trabalho que tem como título: **Decadência para Tomada de Contas pelo TCU**, de José dos Santos Carvalho Filho (peça 59, p. 43-47).

26.2 **Análise:** em sede preliminar, a defesa alega que caducou o direito de a Administração Pública instaurar o processo de tomada de contas especial, porquanto foi instaurado após o decurso do prazo de cinco anos da ocorrência dos fatos. O argumento se fundamenta no art. 54 da Lei 9.784/99 c/c os arts. 207, 208, 209 e 210 do Código Civil, bem como em dois processos em que o Superior Tribunal de Justiça decidiu nesse sentido RE 1.480.350 - RS (2014/0142962-8), de 5/4/2016, peça 59, p. 10-29; RE 1.105.442 - RJ (2008/0252043-8), de 22/2/2011, peça 59, p. 38-40].

26.2.1 Da leitura dos excertos extraídos pela defesa dos processos acima identificados, verifica-se que a tese suscitada pelo Excelso Tribunal é a de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário, consoante letra do § 5º, do art. 37, da CF/88, só se aplica às ações ajuizadas na esfera judicial, não alcançando os atos de competência do TCU, no exercício do controle externo, recaindo sobre eles (atos), o instituto da decadência de cinco anos, por analogia a normas que tratam do tema, como a Lei 9.784/99, Lei 9873/99, Lei 8.112/1990, Lei 8429/1992, Lei 6.838/1980, e Decreto 20.910/32.

26.2.2 Em que pese a existência de julgados dos tribunais pátrios no sentido da prescritebilidade das ações com vistas ao ressarcimento por dano ao erário causado por agente público, a tese que ainda prevalece para os atos de competência do TCU, no exercício de sua competência constitucional e legal de órgão de controle externo, é a da imprescritibilidade, firmada pelo STF no Mandado de Segurança 26.210-9-DF, e na Súmula TCU 282.

26.2.3 A jurisprudência do Tribunal preconiza que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição de cinco anos nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis, não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão dos recursos públicos, que são imprescritíveis, e alerta para a necessidade de atenção quanto ao tipo de ilícito apresentado caso a caso, tendo em vista que ilícitos civis e administrativos não se confundem, conforme Acórdãos 5.928/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo, e 5.939/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, 232/2017-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; 2.763/2019-TCU-2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes; 952/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.718/2019-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 899/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler, e 469/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

26.2.4 Recentemente, foi proferida nova decisão do STF, no julgamento do RE 636886 (Relator Ministro Alexandre de Moraes), apreciando o tema 899 da repercussão geral, a qual fixou a seguinte tese: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (ATA Nº 10, de 20/04/2020. DJE nº 104, divulgado em 28/04/2020).

26.2.5 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:

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle

externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanece o entendimento do TCU acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 1267/2019-Plenário, Relator: Min. AROLDO CEDRAZ)

A suspensão pelo STF das demandas nas quais esteja em questão a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886/STF) alcança tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite. Até julgamento definitivo em contrário pelo STF, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento decorrentes de tomadas de contas especiais. (Acórdão 7930/2018-Segunda Câmara, Relatora: Min. ANA ARRAES)

26.2.6 No caso da decadência suscitada pela defesa, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que não incide a decadência administrativa, previstas no art. 54 da Lei 9784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce a sua competência constitucional de controle externo (Acórdãos 1614/2010-Primeira Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro; 911/2009-Primeira Câmara, Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça; 1606/2010-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 413/2012-Segunda Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes; 2900/2014-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 44/2019-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; 3119/2018-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 845/2020-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

26.2.7 Pelas razões acima expostas, a preliminar de decadência de cinco anos não deve ser acatada.

27. Argumento 2: contas iliquidáveis (peça 59, p. 47-55)

27.1 **Descrição:** inicialmente, a defesa propugna pela extinção do processo, em face do longo decurso do tempo entre a data dos fatos (exercício de 2003) e a citação do responsável, em 11/11/2019, representando 16 anos, o que, segundo ela, prejudica o direito do contraditório e à ampla defesa, ante a impossibilidade de obter documentos após esse grande lapso temporal.

27.1.1 Prossegue a defesa, afirmando que a própria instrução de peça 42 fez menção a esse decurso de prazo, 15 anos à época, entre a ocorrência dos fatos e a possível citação do estado do Maranhão, para fundamentar a não inclusão do sobredito ente federativo no polo passivo da presente tomada de contas especial, sob o argumento de que prejudicaria o direito do contraditório e à ampla defesa, em face do lapso temporal.

27.1.2 Faz referência à redação da mencionada instrução quanto à prescrição da pretensão punitiva que, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca da matéria), e estabelece que o prazo é de 10 anos, contado da data da ocorrência da irregularidade sancionada e o ato de ordenação da citação.

27.1.3 Com espeque nas alagações supra, afirma que o presente caso se enquadra na disposição contida no art. 20, *caput*, da Lei 8.443/1992, ou seja, as contas devem ser consideradas iliquidáveis, ordenando-se o seu trancamento e o consequente arquivamento dos autos, pois, segundo a defesa, o contraditório e a ampla defesa não se materializa com a simples citação, mas, com os meios e recursos a eles inerentes, implicando dizer que o responsável tenha condições efetivas de oferecer todos os elementos indispensáveis à elucidação dos fatos, o que é impossível, no caso em questão, porquanto se passaram 16 anos entre a ocorrência dos fatos e a citação do responsável pelo TCU.

27.1.4 Para reforçar os seus argumentos, traz a lume fragmento colhido da Revista IOB de Direito Administrativo, nº. 9, setembro de 2006, tema ‘Contraditório, Ampla Defesa e o Direito a Prova no Processo Administrativo, de DR. Luiz Rodolfo Cruz e Creuz, citando Alexandre de Moraes, p. 22/23, conforme reproduzido abaixo:

## II – DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

É comando expresso do art. 5º, LV da Constituição Federal que ‘aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.’

(...)

Não bastasse leciona Alexandre de Moares: ‘Por ampla defesa, entende-se o **asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe permitam trazer para o processo todos os elementos que tendentes a esclarecer a verdade** ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), **pois a todo ato produzido pela acusação, caberá igual direito da defesa de opor-se ou de dar-lhe a versão que melhor se apresente**, ou ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa da que foi dada pelo autor’. (grifo consta da transcrição original)

27.1.5 Recorre ainda ao Acórdão TCU 863/2006-1ª Câmara, que, no TC 000.501/2005-6, considerou as contas apreciadas no âmbito do referido processo ilíquidáveis, ordenou o seu trancamento e o consequente arquivamento, conforme excerto retirado do relatório e do voto condutor, na forma transcrita a seguir:

Relatório

Adoto como parte do Relatório a instrução do Analista da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (fls. 113 a 115), com a qual manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade técnica: ‘Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Departamento de Extinção e Liquidação - DELIQ, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), contra o Sr. Rafael de Barros Fiorillo, ex-Prefeito Municipal de Senador Firmino - MG, em decorrência da devolução parcial, dos recursos federais recebidos pela municipalidade, sem os acréscimos legais referentes ao período em que esses ficaram paralisados na conta bancária do conveniente e não aplicados no objeto previsto no Convênio SEAC nº 10-0339/87, celebrado entre a extinta Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República e a P. M. de Senador Firmino/MG, com o objetivo de construir 20 casas para atender o extrato da população de absoluta carência habitacional, vinculada às Sociedades Comunitárias Habitacionais, no valor de Cz\$ 1.000.000,00, embora somente tenha sido repassada a quantia de Cz\$ 800.000,00 (oitocentos mil cruzados).

(...)

Voto

(...)

Compulsando os autos, observa-se que a primeira cobrança acerca da prestação de contas devida foi dirigida ao ex-Prefeito, Rafael Barros Fiorillo, por meio do Ofício n.º 331/CGCON/DELIQ/SE/MP, de 08/10/2002, decorridos, portanto, praticamente 15 anos da data da celebração da avença.

Em consequência, houve demora excessiva na instauração da presente Tomada de Contas Especial, a qual ocorreu em 16/02/2004, cerca de dezesseis anos após a realização da aludida diligência, quando o prazo estabelecido na IN/TCU n.º 13/1996 é de 180 dias – 6 meses após o fim da vigência do Termo, ocorrida em 03/12/1988.

Note-se que a Secretaria Especial de Ação Social - SEAC foi extinta em decorrência das sucessivas mudanças ocorridas no âmbito da administração federal, as quais, certamente, acabaram por prejudicar a fiscalização a ser exercida pelo concedente.

**De outra parte, tamanho interregno de tempo deve ser considerado como obstáculo ao exercício da ampla defesa, haja vista a dificuldade a ser enfrentada pelo responsável na obtenção dos documentos questionados.**

A propósito, como fiz em outras oportunidades, considero oportuno assinalar parte do Voto condutor da Decisão 172/2001 - 2ª Câmara, em que foi discutida situação similar à enfrentada nestes autos:

**‘Em vista dos elementos e informações constantes dos autos, alinho-me ao entendimento defendido pela Unidade Técnica, referendado pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que encontra-se prejudicada a emissão de juízo sobre os fatos em discussão. Afinal, proferir julgamento de mérito em Tomada de Contas Especial instaurada 13 (treze) anos após o repasse dos recursos é tarefa extremamente delicada, tanto no que diz respeito a uma suposta condenação do beneficiário dos recursos, quanto no caso da isenção de sua responsabilidade, pois, inegavelmente torna-se praticamente impossível a apuração dos fatos, especialmente no que tange ao levantamento de prova documental por parte do responsável, cerceando-lhe, por conseguinte, a possibilidade de defesa eficaz.’** (grifos constam da transcrição original)

27.1.6 Concluí asseverando que, baseado no princípio constitucional, deve ser proferido o julgamento de contas ilíquidáveis, haja vista o transcurso do longo período de tempo dessa tomada de contas especial a saber:

a) **Dessa TCE na sua fase interna**, no período entre a data dos fatos (exercício financeiro de 2003) e o pronunciamento ministerial, em 17.04.2014, portanto, cerca de 11 (onze) anos;

b) **Dessa TCE na sua fase externa**, entre a data dos fatos (exercício financeiro de 2003) e o Ofício de Citação do TCU (nº 10127/2019 - TCU - SECEX-TCE, de 11/11/2019), cerca de 16 (dezesseis) anos.

27.1.7 Desse modo, requer, em sede preliminar:

a) **Pela extinção dessa imputação de irregularidade e débito ao Requerente contida na presente citação, ante a ocorrência da Decadência dessa Tomada de Contas Especial, imputadora dessas irregularidades e débito ao Requerente (TC nº 011.761/2014-8)**

27.1.7.1 e no mérito:

**a) Pela extinção do processo, face ao longo decurso de tempo entre a data dos fatos (exercício de 2003) e a citação do Requerente (Ofício de Citação nº10127/2019 - TCU - SECEX-TCE, de 11/11/2019), registrando-se a passagem de 16 (dezesesseis) anos, prejudicando a defesa do Requerente, pela impossibilidade de anexar documentos após esse longo decurso de tempo.**

27.2 **Análise:** superada a preliminar de tese de decadência de cinco anos, verifica-se que no mérito da questão, a defesa também não logrou êxito em, concretamente, demonstrar o real prejuízo causado ao responsável, tendo em vista que o suscitou apenas em tese, em face do longo lapso temporal entre a ocorrência dos fatos irregulares a sua notificação na fase interna e a citação na fase externa.

27.2.1 A este respeito, a IN/TCU 71/2012 estabelece no art. 6º inciso II c/c o art. 19 que, salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensa a instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, aplicando-se a mesma regra para os processos pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no TCU.

27.2.2 No presente caso, as irregularidades constatadas ocorreram em 17 e 24/12/2003, e o responsável foi notificado na fase interna pela autoridade competente em 16/4/2013, por intermédio do Ofício 141/GETCE (peça 3, 248), recebido em 19/4/2013 (mesma peça, p. 254), portanto, em prazo inferior a dez anos.

27.2.3 Assim, além da dispensa da instauração da tomada de contas especial, o seu arquivamento nas hipóteses estabelecidas no art. 6º, inciso II e art. 19 da IN/TCU 71/2012 não é realizado de forma automática, apenas pelo decurso do prazo, tendo em vista que ainda prevalece a tese de imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano causado ao erário, deve restar devidamente comprovado o real prejuízo causado à defesa, consoante jurisprudência desta Corte de Contas, a qual preleciona que o 'mero transcurso do prazo de dez anos entre a data do ato irregular e a citação do responsável não é razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado o efetivo prejuízo à ampla defesa'.

27.2.4 No presente caso, conforme já mencionando anteriormente, o argumento limitou-se a tecer conjecturas em função do tempo decorrido, sem a demonstração do real prejuízo. Portanto, os argumentos apresentados não foram suficientes para elidir a responsabilidade do defendente, razão pela qual as suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

27.2.5 Sobre a referência à prescrição da pretensão punitiva consignada na instrução de peça 46, que a defesa utilizou como um dos fundamentos para o arquivamento do processo com fulcro no art. 20 da Lei 8.443/1992, cabe esclarecer que são institutos totalmente diferentes. A prescrição da pretensão punitiva fundamentada no Acórdão TCU 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca da matéria, está relacionada com sanções aplicadas ao gestor faltoso e não ao ressarcimento do dano causado ao erário, portanto, inócua a alegação.

27.2.6 Por fim, no caso do argumento proferido na instrução de peça 46, mencionado pela defesa, de não inclusão do estado do Maranhão no polo passivo da presente tomada de contas especial, não serve de esteio para fundamentar a exclusão da responsabilidade do defendente, tendo em vista que o referido ente da federação não foi arrolado na fase interna do processo e, incluí-lo, após de 16 anos da ocorrência dos fatos, seria impor um ônus a ele por atos praticados por seus representantes legais que, potencialmente possa lhe ter beneficiado.

#### **REVELIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS**

28. No que diz respeito à revelia dos Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, importante tecer considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa’.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

29. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

30. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

31. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.**

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

32. No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços na base de dados da Receita Federal (peças 45 e 46), e a entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 57 e 58).

33. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

34. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

35. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

36. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que os pagamentos ocorreram nos dias 17 e 24/12/2003 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 25/9/2019 (peça 44).

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz). Do mesmo modo, não se verificou nos autos elementos que pudessem comprovar a boa-fé do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

38. Dessa forma, os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os solidariamente com o Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, ao débito apurado. Deixa-se de propor a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em face da prescrição da pretensão punitiva (parágrafo trinta e seis).

### **CONCLUSÃO**

39. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se considerar revéis os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior e José de Ribamar Costa Corrêa, bem como rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

40. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as contas dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior e José de Ribamar Costa Corrêa sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.

41. Deixa-se de propor a aplicação de multa em face da prescrição da pretensão punitiva (parágrafo trinta e seis).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

42. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis os Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) rejeitar as alegações de defesa do Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Gerente Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José de Ribamar Costa Corrêa, ex-Subgerente do Trabalho - GDS/MA-Sine, gestão 22/5/2003 a 1/9/2005, condenando-os solidariamente 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

#### Débito

Valor Original	Data da Ocorrência
60.752,27	17/12/2003
417.168,13	24/12/2003

Valor atualizado do débito em 9/7/2020: R\$ 2.336.270,77

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

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º 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 § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) 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 § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

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

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU concluiu sua primeira manifestação, nos seguintes termos (peça 64):

#### “III – CONCLUSÃO

157. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora propomos para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões.**

158. Portanto, adotando-se como parâmetro o exame perpetrado neste parecer acerca da matéria, verifica-se a incidência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito deste processo, pois, tomando-se como referência as datas de ocorrência das irregularidades que ensejaram o débito (nos exercícios de 2003 e 2004, peça 3, p. 340-364), o prazo prescricional de dez anos estabelecido no artigo 205 do Código Civil completou-se antes que fosse interrompido pelo ato de autorização da citação dos responsáveis, ocorrido em 2/7/2019 (peça 40).

159. Por fim, caso a Corte de Contas, numa análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer das condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve

promover o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

#### IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DO PARQUET ESPECIAL DE CONTAS

160. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se pelo arquivamento do presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

161. Para finalizar, esclareço que, por se tratar de processo em que, a meu ver, restou caracterizada a prescrição da pretensão ressarcitória, reputo, a princípio, prejudicada a análise das questões de fato e de direito que constituem o objeto precípuo desta TCE. Nada obstante, em atenção ao princípio da eventualidade, caso este Tribunal não acolha a questão preliminar ora suscitada, solicito o retorno dos autos a este Gabinete, para que se proceda à manifestação quanto ao mérito das presentes contas especiais, nos termos do § 2º do artigo 62 do RI/TCU.”

3. Em atendimento ao despacho à peça 65, o MPTCU elaborou o seguinte parecer (peça 66):

“6. Em atendimento ao despacho de Vossa Excelência, passo, então, ao **exame das questões de mérito** discutidas nos autos. O Convênio MTE/SE/DES/Codefat 15/2003 vigeu no período de 14/2/2003 a 28/2/2004. Por força da referida avença, mediante diversas ordens bancárias, foi repassado ao Estado do Maranhão o montante de R\$ 893.286,25. O ajuste previa contrapartida do ente estadual no valor de R\$ 89.329,03.

7. O Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, em sua peça de defesa (peça 59), não apresenta alegações que envolvam o mérito, ou seja, argumentos tendentes a demonstrar a regular aplicação dos recursos.

8. O responsável sustenta que o longo período de tempo transcorrido desde a utilização dos recursos resultou na decadência da tomada de contas especial e que este processo seria *‘alcançado pelo julgamento de contas ilíquidáveis’*. Argumentando que a TCE deveria ter sido instaurada dentro do prazo decadencial de cinco anos, requer a *‘extinção dessa imputação de irregularidade e débito ao Requerente contida na presente citação, ante a ocorrência da Decadência dessa Tomada de Contas Especial...’* (peça 59, p. 54).

9. O direito da Administração Pública de instaurar a tomada de contas especial, de acordo com a jurisprudência predominante na Corte de Contas (v.g. Acórdãos 9.402/2020-TCU-1ª Câmara, 9.277/2020-TCU-1ª Câmara e 8.653/2020-TCU-2ª Câmara), não se sujeita a prazo decadencial, motivo pelo qual tal argumento deve ser rejeitado.

10. As alegações de defesa aduzidas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, portanto, são insuficientes para provocar o arquivamento dos autos, para afastar sua responsabilidade ou para descaracterizar as irregularidades que motivaram sua citação, quais sejam a existência de ordens bancárias não associadas à relação de pagamentos e aos comprovantes de despesas, a existência de fatura de serviços de divulgação e propaganda sem detalhamento dos serviços prestados, o descompasso entre a transferência dos recursos federais e a pretensa realização de despesas no objeto pactuado e, ainda, a constatação de que as notas fiscais apresentadas não fazem referência ao título e ao número do convênio.

11. Portanto, considerando-se tão somente a caracterização das irregularidades ensejadoras do débito e a responsabilidade dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior e José de Ribamar Costa Correa, seria apropriada a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva (peça 61, p. 16-17). Não obstante, conforme explanação contida em meu parecer anterior (peça 64), entendo que restou consumada a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento aos cofres públicos, algo que deve ensejar o arquivamento dos autos.

12. Isso posto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, ratificando posicionamento anterior, manifesta-se pelo arquivamento do presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Distrito Federal.”

É o relatório.