

TC 014.686/2016-3

Tomada de Contas Especial

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

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades na execução dos Convênios Sert/Sine 260/04 e 188/04, suportados por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

2. Mediante o Acórdão 2.693/2019, a Primeira Câmara da Corte de Contas determinou o arquivamento destas contas em relação ao Convênio Sert/Sine 260/04, mas restituiu os autos à unidade técnica para prosseguimento da TCE em relação ao Convênio Sert/Sine 188/04 (peça 15). A Secex-TCE, então, promoveu a citação solidária da Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida e dos Srs. José Carlos Lemes, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, fundamentada na seguinte ocorrência:

não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que os alunos frequentaram os cursos objeto do ajuste, de que receberam certificados, e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho, e sem a prova de que os instrutores contratados eram capacitados e de que receberam supervisão pedagógica.

3. O Convênio Sert/Sine 188/04, cujo objeto era o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional de vigias e porteiros, foi celebrado, em 18/11/2004, entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida.

4. As alegações de defesa aduzidas pelos Srs. José Carlos Lemes e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e pela Plural Educação e Cidadania constam das peças 55 e 60. O Sr. Carmelo Zitto Neto, embora tenha sido devidamente citado (peças 49 e 52), não apresentou alegações de defesa nem promoveu o pagamento do valor devido.

5. Conforme se verifica nos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram até 28/2/2005 (peça 1, 148). Examinam-se, portanto, irregularidades cometidas há mais de dez anos, o que justifica, em meu sentir, que se apure a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria.

6. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC **004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da**

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

7. Nos pareceres lançados nos referidos processos, sustentei que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior.** As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofamento em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Assim, na inexistência de norma específica para a hipótese, entendo que devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.

8. Compreendo, ademais, que a regra do art. 205 do Código Civil, conquanto inespecífica, é perfeitamente compatível com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo. E, neste passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e, o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

9. Ciente de que a egrégia Corte de Contas da União continua a adotar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento (v.g. Acórdãos 5.236/2020-TCU-Plenário, 11.839/2020-TCU-2ª Câmara, 18/2021-TCU-1ª Câmara e 120/2021-TCU-Plenário), peço vênias para ratificar o posicionamento externado nos pareceres acima referenciados, de que **o exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – deve ter como parâmetro o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.**

10. Isso posto, passo ao exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no caso concreto. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora proponho 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.**

11. O Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, celebrado entre o extinto Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado de São Paulo, por força do termo aditivo à peça 1, p. 148, teve o prazo de execução prorrogado até 28/2/2005.

12. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. Como as irregularidades que ensejaram o débito ocorreram até 28/2/2005 (peça 1, p. 148), o prazo prescricional de dez anos se verificou, sem que fosse interrompido pelo ato que autorizou a citação dos responsáveis, expedido em 20/11/2019 (peça 43).

13. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as presentes contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito. Sem embargo, caso o Tribunal de Contas da União, numa análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve promover o

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

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

14. Assim como a unidade instrutiva, entendo que as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José Carlos Lemes e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e pela Plural Educação e Cidadania são insuficientes para descaracterizar as irregularidades em exame ou para afastar suas responsabilidades. Todavia, entendo oportuno tecer algumas considerações acerca dos principais argumentos trazidos pelos responsáveis.

15. O Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro sustenta a aplicabilidade do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa 71/2012, que dispensa a instauração da TCE quando transcorrido o prazo superior a dez anos entre a data da provável ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Tal argumento não merece prosperar, eis que o próprio responsável admite que não houve o transcurso do referido prazo até a notificação pela autoridade administrativa.

16. O responsável defende que, na visão do STF, deve incidir o prazo quinquenal como prazo prescricional da atuação do TCU. Pelas razões acima, que mostram a adequabilidade e a conveniência da aplicação do prazo decenal previsto no Código Civil, seja para a prescrição da pretensão punitiva, seja para a pretensão ressarcitória, tal argumento não deve ser recebido.

17. Os elementos constantes dos autos indicam que os gestores da Sert/SP não adotaram providências para garantir que os recursos repassados à entidade subconveniente seriam aplicados regularmente. Desse modo, assim como a instrução técnica (peça 63, p. 22), penso que recai sobre o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro a responsabilidade pelas irregularidades em tela, visto que não estabeleceu os controles necessários à fiscalização do subconvênio e não monitorou satisfatoriamente as atividades de seus subordinados no que se refere ao ajuste. Além do que, aprovou pagamentos mediante a apresentação de memorandos que não demonstram a cuidadosa análise da prestação de contas por parte de seus subordinados.

18. O responsável defende a relevância dos diários de classe e dos relatórios de frequência como prova da realização dos cursos. Também argumenta que os instrutores estão devidamente identificados nos diários de classe e nos relatórios de frequência. Os termos contratuais firmados com os instrutores constam da peça 5, p. 25-27.

19. A unidade técnica evidenciou que as listas de frequência apresentadas são de outubro e de 1º a 9 de novembro de 2004, isto é, anteriores à vigência do Convênio Sert/Sine 188/04, que foi celebrado em 18/11/2004. Ademais, não constam documentos que esclareçam sobre a qualificação dos instrutores. Tais justificativas de defesa, portanto, não devem ser acolhidas.

20. Uma vez que compete ao gestor demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, ainda que o termo do ajuste não preveja a apresentação de determinados documentos e comprovantes, nada impede que o ente concedente exija sua remessa. Desse modo, não deve ser acatado argumento, expendido pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, no sentido de que o termo do convênio não previa a comprovação da entrega de certificados da turma 1 de vigias e porteiros e a relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho.

21. O Sr. José Carlos Lemes e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida, em suas alegações de defesa, defendem o atendimento à tríade instrutores-discentes-instalações. Isso porque a Sert/SP teria recebido da conveniente o cadastro do instrutor e o relatório de instalações, conforme protocolo à peça 55, p. 19. Como bem salientou a instrução, o referido protocolo não contém identificação do órgão receptor nem do servidor que o assinou, motivo pelo qual o argumento não deve ser acolhido.

22. Os defendentes apresentam cópia de ata da Câmara Municipal de Cachoeira Paulista/SP que registra “*VOTO DE CONGRATULAÇÕES*” ao Secretário da Sert/SP e à Plural

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

pela realização dos cursos naquela cidade (peça 55, p. 21). Afirmam que, no relatório de TCE, existe tabela, elaborada a partir de entrevista eletrônica com ex-alunos, por amostragem, que indica que, dos 20 alunos consultados, 12 concluíram os cursos.

23. Assim como a unidade instrutiva, penso que o elogio da Câmara Municipal e a entrevista telefônica não demonstram a qualidade dos cursos ou o número de alunos que os concluíram.

24. Os responsáveis, por fim, requerem o reconhecimento da pretensão punitiva e da regularidade das contas. Pelas razões retrocitadas, que mostram que o despacho que determinou a citação ocorreu mais de dez anos após a execução do convênio principal, há que se admitir a consumação da prescrição da pretensão punitiva. Neste ponto, **deve ser aceito o argumento apresentado pelo Sr. José Carlos Lemes e pela Plural.**

25. Os argumentos aduzidos pelos responsáveis, por essas razões, são insuficientes para demonstrar a correta execução do convênio em exame, entretanto, diante da prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva, as presentes contas devem ser arquivadas.

26. Destarte, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU **manifesta-se no sentido de que seja arquivado o 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 Estado de São Paulo.

27. Sem embargo, haja vista o disposto no art. 62, §2º, do Regimento Interno da Corte de Contas, este membro do Ministério Público de Contas, alternativamente, manifesta concordância com a proposta da unidade instrutiva, consignada na peça 63, p. 29-30, ressalvando o subitem “b” do item 43, que, em razão do acima exposto, deve considerar a rejeição parcial das alegações de defesa aduzidas pelo Sr. José Carlos Lemes e pela Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador