

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do extinto Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em virtude da não comprovação da boa e regular execução do Convênio Sert/Sine 163/2004, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Copercill — Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004-Sert/SP.

2. O mencionado ajuste tinha por objeto o treinamento de 146 pessoas, nas áreas de qualificação social e profissional em contabilidade básica e idiomas espanhol e inglês básicos. Para consecução do objetivo, foi previsto o montante de R\$ 99.794,00, sendo R\$ 24.750,00 relativos à contrapartida e R\$ 75.044,00 em recursos federais, transferidos ao conveniente em duas parcelas, por meio de cheques do Banco do Brasil depositados em 4/1/2005 e 4/3/2005, nos valores de R\$ 15.008,81 e R\$ 59.007,23.

3. Por meio do Acórdão 6.331/2018-1ª Câmara, este Tribunal decidiu:

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), Cicero Farias Silva (CPF 050.344.638-65) e Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (CNPJ 03.280.449/0001-49), condenando-os solidariamente ao pagamento do débito na forma a seguir especificada, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Responsáveis: Cicero Farias Silva (CPF 050.344.638-65) e Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (CNPJ 03.280.449/0001-49):

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
<i>15.008,81 (D)</i>	<i>4/1/2005</i>
<i>325,94 (C)</i>	<i>13/6/2005</i>
<i>76,04 (C)</i>	<i>14/12/2005</i>

Responsáveis: Cicero Farias Silva (CPF 050.344.638-65), Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (CNPJ 03.280.449/0001-49), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91);

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
<i>59.007,23</i>	<i>4/3/2005</i>

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

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os acréscimos legais, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República em São Paulo, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Trabalho e Emprego e aos responsáveis.”

4. Registro que, por meio do Acórdão 6.084/2020-1ª Câmara, este Tribunal conheceu e negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carmelo Zitto Neto contra essa decisão.

5. Naquela ocasião, trouxe a seguinte contextualização a respeito do acórdão recorrido:

“4. Conforme consta do voto condutor da deliberação recorrida, o julgamento pela irregularidade das contas decorreu de diversas falhas na execução do convênio que impossibilitaram o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Dentre as falhas, o relator a quo, o eminente Ministro Bruno Dantas, destacou “os vultosos saques em espécie na conta que detinha os recursos do convênio, em montante que perfaz quase a totalidade do valor do ajuste”.

5. No que tange aos ex-gestores da Sert/Sine, os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, o relator ponderou que o TCU adotava duas linhas de entendimento distintas. A primeira no sentido de que as irregularidades relativas ao acompanhamento deficiente da execução dos ajustes ensejavam a ressalva nas contas dos gestores que exerciam as funções de Secretário da Sert/SP e Coordenador Estadual do Sine/SP (neste sentido, os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014, 2.438/2014 e 3.128/2014, todos da Segunda Câmara deste Tribunal).

6. A segunda posição diverge do entendimento acima exposto e classifica a deficiência na supervisão e acompanhamento do convênio como uma impropriedade grave, a ponto de ensejar a irregularidade das contas e a imputação de débito solidário.

7. O Ministro Bruno Dantas asseverou que esse posicionamento mais rigoroso foi adotado nos casos em que ocorreu a liberação da segunda e da terceira parcelas do convênio sem a apresentação de prestação de contas parcial, o que poderia ter impedido ou mitigado o dano (nessa linha, os Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da Primeira Câmara).

8. Considerando a situação fática observada nos autos, o Ministro Bruno Dantas propugnou pelo emprego da segunda linha jurisprudencial como paradigma para a solução do presente caso, no que foi seguido por este Colegiado.

9. Dessa forma, os ex-gestores estaduais foram condenados solidariamente por parte do débito apurado nestes autos, especificamente pelas despesas impugnadas relativas à segunda e à terceira parcelas de desembolso, realizadas em uma mesma transferência.

Por outro lado, os gastos glosados relativos à primeira, não foram atribuídos a esses responsáveis.”

II

6. Nesta oportunidade, aprecio recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 89) contra o citado Acórdão 6.331/2018-1ª Câmara.

7. O recorrente alega, em síntese, que (i) teria ocorrido a prescrição do débito; (ii) deveria ser arquivada a presente TCE, em face do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012; (iii) não seria parte legítima para figurar no polo passivo nestes autos; e (iv) teria havido a regularidade da prestação de contas apresentada.

III

8. Após o exame das razões recursais, a Serur propõe conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento (peça 120).

9. A representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica especializada (peça 121).

IV

10. Preliminarmente, conheço do recurso de reconsideração interposto, uma vez que preenche os requisitos atinentes à espécie.

11. Quanto ao mérito, acolho os pareceres do titular da Serur e da representante do **Parquet** e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

12. No que diz respeito à questão da prescrição, ressalto que, no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 AL (Tema 899), que tratou da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas, os embargos de declaração opostos ao **decisum** foram apreciados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual ocorrida de 13/8 a 20/8/2021.

13. Na ocasião, o STF, por maioria, rejeitou o expediente recursal, nos termos do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, no qual consta a seguinte passagem:

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior a formação do título.”

14. Desse modo, se a questão decidida no RE 636.886 AL (Tema 899) não abordou a prescritibilidade das medidas administrativas adotadas no curso do processo de controle externo, ou seja, da existência de prazo prescricional para a constituição do título executivo extrajudicial por tribunal de contas, não há que se cogitar em mudança na jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual são imprescritíveis os processos de controle externo que tratem de dano ao erário decorrente da irregular aplicação de recursos públicos.

15. Ainda que assim não fosse, observo que não ocorreu prescrição da pretensão ressarcitória sob a ótica da Lei 9.873/1999, conforme demonstrado pela instrução da Serur, transcrita no relatório.

16. No tocante à questão dos atos dolosos de improbidade, o STF, no julgamento, mencionado pelo recorrente, do Recurso Extraordinário 852.475 SP (Tema 897), ao interpretar o art. 5º, §37, da CF, firmou entendimento no sentido de que são imprescritíveis tão somente as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

17. Contudo, por ter sido invocado esse entendimento por ocasião do julgamento do RE 636.886, o relator se manifestou no sentido de que *“as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”*.

18. Além disso, a alegação de que haveria prejuízo à defesa do recorrente, em razão de a notificação dos responsáveis, na fase interna da TCE, ter ocorrido em prazo superior aos dez anos previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, não merece prosperar. Conforme ressaltado no voto condutor da deliberação recorrida, a jurisprudência desta Corte *“tem se consolidado no sentido de que o longo decurso de prazo para instauração da tomada de contas especial não implica necessariamente prejuízo à ampla defesa e ao contraditório”*.

19. No caso em exame, o recorrente não esclareceu em que medida o transcurso de tempo impossibilitou a produção de provas ou quais seriam as dificuldades concretas que teria enfrentado para formulação de sua defesa.

20. Tampouco justificaria o arquivamento dos autos a idade do responsável. Como bem esclareceu a unidade técnica, a idade elevada do responsável *“não afasta a culpabilidade pela prática de atos irregulares e não significa o reconhecimento da incapacidade civil a que se refere o art. 3º do Código Civil.”*

21. Quanto à responsabilização do recorrente, peço licença para transcrever as considerações que trouxe sobre a questão, por ocasião do recurso de reconsideração interposto por outro responsável, o Sr. Carmelo Zitto Neto:

“26. O convênio previa em sua cláusula sétima, parágrafo único, que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que “a transferência das parcelas subsequentes dependerá da prestação de contas e de sua aprovação, em relação às anteriores, conforme item IX do Plano de Trabalho.” (peça 1, p. 364).

27. O item IX do Plano de Trabalho (peça 1, p. 216) estabelecia o seguinte cronograma de desembolso financeiro:

<i>Repasses</i>	<i>%</i>	<i>Valor</i>
<i>1º repasse: mediante a entrega da Programação dos Cursos (na forma impressa e em disquete) e, conseqüentemente, com a publicação do extrato de convênio em diário oficial</i>	<i>20</i>	<i>15.008,81</i>
<i>2º repasse: mediante a entrega de 25% do total das horas em andamento, bem como comprovação mínima da utilização de 80% do valor repassado na primeira parcela juntamente com o Sistema SIGAE atualizado</i>	<i>55</i>	<i>41.274,22</i>
<i>3º repasse: mediante a entrega e aprovação da prestação de contas “Físico Final/SIGAE”</i>	<i>25</i>	<i>18.761,01</i>
<i>TOTAL</i>	<i>100</i>	<i>75.044,04</i>

28. *Ocorre que as autorizações para desembolso da segunda e da terceira parcelas (peça 1, p. 392 e 396), subscritas pelos srs. Carmelo Zitto Neto e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, foram dadas sem as prestações de contas parciais, ou seja, um claro descumprimento da condição imposta no ajuste. Tal conduta, como consignou o relator a quo, “revela uma atitude, no mínimo, negligente por parte dos gestores do estado de São Paulo, contribuindo de maneira crucial para a consumação do débito em questão”.*

29. *Esclareço que, conforme consta do relatório da decisão recorrida, embora a previsão fosse de que os recursos seriam transferidos em três parcelas, o montante relativo à segunda e à terceira foi disponibilizado em uma mesma transferência, no valor de R\$ 59.007,23. Cabe registrar ainda que o valor efetivamente transferido é um pouco menor do que o valor que consta do plano de trabalho: R\$ 60.035,23 (R\$ 41.274,22 + R\$ 18.761,01).”*

22. Como visto, resta patente que o responsável concorreu para a ocorrência do dano, uma vez que, conforme ressaltou o titular da Secretaria de Recursos, *“era-lhe exigível, como signatário do convênio e responsável direto pelo regular emprego dos recursos federais, se certificar da existência de ato de aprovação da prestação de contas parcial, referente à primeira parcela, antes de autorizar a liberação dos valores das demais parcelas.”*

23. Por fim, a alegação de que as contas apresentadas seriam regulares não pode ser acolhida. O recorrente não apresentou nenhum documento que pudesse afastar as irregularidades apontadas. Ademais, como apontou a Secretaria de Recursos, o recorrente não apresentou justificativas sobre:

“os Recibos de Pagamento de Autônomo sem data ou emitido após a vigência do Convênio (peça 2, p. 296-310), recolhimento de encargos sociais após a vigência do Convênio (peça 2, p. 312), apresentação de documentos inválidos como comprovantes de despesas (peça 2, p. 168-170 e 218-220), pois, por serem emitidos por pessoas jurídicas, não poderiam ter a forma de recibo, mas sim, de notas fiscais, recolhimento de encargos dos prestadores de serviços e do pagamento ao responsável técnico superiores aos previstos no Plano de Trabalho, Pagamento de taxas bancárias e realização de saques bancários sem identificação dos credores (peça 2, p. 178, peça 3, p. 13-21), contrariando o artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/1997, ausência de contrato formal entre a executora e a empresa fornecedora de lanche J.C.B Lanchonete, entre outras irregularidades”.

24. Como é cediço, a mera alegação do recorrente a respeito da regularidade das contas não possui o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, de forma que remanesce a irregularidade das presentes contas.

25. Assim, considerando que as razões recursais não se mostram suficientes para afastar os fundamentos da decisão recorrida, entendo, em linha com os pareceres precedentes, que o recurso deve ser conhecido para, no mérito, ser-lhe negado provimento.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator