

TC 031.835/2018-0

Tomada de contas especial

Governo do Estado de São Paulo

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004, firmado entre o referido órgão e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da então Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP). A avença tinha por objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. As irregularidades em exame nestes autos se referem especificamente ao Convênio Sert/Sine 171/2004, firmado pela Sert/SP com o Sindicato Intermunicipal dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas do Estado de São Paulo. Foram repassados recursos federais da ordem de R\$ 149.574,00 e a convenente deveria oferecer contrapartida de R\$ 29.914,80, para treinamento de 291 pessoas nos cursos de espanhol básico, inglês básico, recepção e atendimento ao cliente.

3. O tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor de R\$ 149.336,94, sob a responsabilidade da convenente e dos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, Carmelo Zitto Neto e Rogério José Gomes Cardoso, haja vista a não comprovação da execução do objeto pactuado, decorrente das inconsistências detectadas no Plano Nacional de Qualificação 2004 (peça 21, p. 74-86).

4. Em cumprimento ao despacho na peça 29, a unidade técnica procedeu à citação da entidade e do seu dirigente, Sr. Rogério José Gomes Cardoso. No caso dos demais responsáveis, não foram citados com base nos argumentos abaixo reproduzidos, extraídos da instrução na peça 26, p. 7:

38.1.2.8. Em relação aos demais responsáveis, Francisco Prado de Oliveira e Carmelo Zitto Neto, entende-se que houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.

38.1.2.9. Primeiramente, a primeira notificação enviada pela autoridade administrativa competente se deu apenas no exercício de 2016 (vide parágrafo 16 supra), ou seja, após o transcurso de dez anos da ocorrência do dano.

38.1.2.10. Ademais, no caso do Secretário da Sert/SP e do Coordenador Estadual do Sine, além de não terem sido instados a exercer o contraditório no prazo de dez anos desde os fatos apontados como irregulares, os mencionados responsáveis não faziam parte da entidade convenente, não tendo atuado diretamente na execução do convênio, circunstância que, aliada ao longo intervalo de tempo, pode comprometer o exercício do direito de defesa.

38.1.2.11. Outrossim, consta na capa do presente feito a informação de que o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro faleceu. Em consulta ao sistema Sisobi, verificou-se a informação de que o falecimento desse senhor teria ocorrido em 13/2/2020. Sendo assim, uma possível citação a ele seria direcionada ao seu Espólio, que teria ainda mais dificuldade de defesa (que o próprio gestor) depois de tantos anos.

38.1.2.12. É de se ressaltar que no despacho à peça 66 do TC 005.414/2018-0, o Exmo. Ministro-Relator Aroldo Cedraz anuiu com a proposta de não realizar a citação do Secretário da Sert/SP e do Coordenador Estadual do Sine. De todo modo, será proposto que

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

os autos sejam enviados ao Relator, para que possa avaliar e decidir sobre a citação desses responsáveis.

5. A defesa conjunta apresentada pelos responsáveis foi objeto de análise na peça 40, tendo a unidade técnica concluído que, embora as alegações não tenham logrado êxito em afastar a irregularidade atinente ao não alcance dos objetivos pactuados, o exame dos elementos contidos nos autos desconstituiu o débito apurado, motivo pelo qual propôs a regularidade com ressalva das contas. Em suma, assevera a SecexTCE que deveriam ser levados em consideração em favor dos defendentes o longo lapso temporal entre a materialização do débito e a notificação dos responsáveis, bem assim a obrigação de guarda da documentação por cinco anos, estabelecida no convênio (peça 4, p. 73).

6. De acordo com os elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram em 2005, quando se encerrou o prazo para apresentação da prestação de contas dos recursos do convênio, conforme item 3.3 da avença (peça 4, p. 65). 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.

7. 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 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.

8. 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.

9. 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.

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

10. 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.**

11. 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.**

12. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela **consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 2005, quando se encerrou o prazo para comprovação da correta aplicação dos recursos mediante prestação de contas (peça 4, p. 65). Assim, o prazo prescricional de dez anos transcorreu sem que fosse interrompido pelo ato que autorizou as citações dos responsáveis, qual seja, o despacho de Vossa Excelência, expedido em 20/7/2021 (peça 29).

13. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as contas dos responsáveis 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 encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

14. Admitindo que o Tribunal não acolha a tese de prescrição por mim apresentada, em atenção ao parágrafo 2º do art. 62 do Regimento Interno do TCU, manifesto-me pelo arquivamento do feito com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, e o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012.

15. De acordo com o histórico destes autos, a TCE foi autuada pelo MTE em 23/10/2012 (peça 1, p. 2), após a expedição da Recomendação do MPF/SP 55, de 26/11/2009 (peça 1, p. 3-9), e a instituição do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, em 30/6/2011 (peça 5, p. 76-78). Somente após a obtenção da documentação referente ao Convênio Sert/Sine 171/2004, foi possível a detecção das irregularidades indicadas na Nota Técnica 11/2016/GETCE/SPPE/MTE (peça 21, p. 1-10), mencionada nos ofícios dirigidos aos responsáveis em 2016 (peça 21, p. 24 e 28; ciência nas p. 34 e 35), para notificá-los da existência de dano ao erário.

16. Assim, entre a ocorrência das irregularidades motivadoras da instauração da TCE e a notificação adequada dos gestores sobre sua existência, transcorreram cerca de onze anos, situação que se amoldaria aos termos da legislação invocada como fundamento para arquivar estes autos, caso não acolhida a preliminar relativa à prescrição.

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

17. Por oportuno, cabe mencionar trecho do voto de lavra de Vossa Excelência no âmbito do TC 031.373/2018-6, em que foi proferido o Acórdão 3.345/2020-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal arquivou o referido processo:

18. Depreendo da análise efetivada que, embora os responsáveis tenham sido notificados da instauração da TCE, não foram cientificados das irregularidades que lhes estavam sendo imputadas, até mesmo porque, naquela oportunidade, os documentos encaminhados ao GETCE ainda não tinham sido analisados ou valorados. Observo, por relevante, que não foi solicitada aos responsáveis a apresentação de informações ou documentos de defesa.

19. Portanto, no caso ora em análise, é de se concluir que a notificação não cumpriu o propósito de levar ao conhecimento dos responsáveis os questionamentos formulados ou, pelo menos, deixá-los cientes de que havia questionamentos e, em alguma medida, de que tipo eles eram.

20. Assim, embora compreendendo a linha de entendimento do Ministério Público de Contas, quanto à existência de notificação ainda na fase interna da TCE e em data anterior aos 10 anos previstos no normativo desta Corte de Contas, acredito que a notificação realizada não foi hábil para assegurar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

21. Conforme defendido pelo Ministro Bruno Dantas, no Voto condutor do Acórdão 11.073/2019-1ª Câmara, TC 024.394/2015-7, o fim social previsto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, foi dar tratamento diferenciado ao responsável que tomou conhecimento dos questionamentos formulados antes do decurso de 10 anos, permitindo-lhe reunir informações e elementos para eventualmente comprovar a correta utilização dos recursos públicos. Nessa circunstância, mesmo transcorridos mais de 10 anos, a defesa não restaria prejudicada

18. No caso ora em análise, também houve ciência dos responsáveis acerca da abertura dos procedimentos relativos à TCE em 2013 (peça 6, p. 25-28). Contudo, como já dito anteriormente, o conhecimento acerca das irregularidades e, por conseguinte, da obrigação de apresentar defesa ou recolher o valor do débito somente ocorreu em 2016. Cabível, portanto, aplicar o mesmo entendimento a este processo, em harmonia com o precedente acima indicado, ao qual acrescento o Acórdão 10.787/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas.

19. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU propõe o 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 Estado de São Paulo. Alternativamente, proponho o arquivamento do feito sem julgamento de mérito, com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, e o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo em vista a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador