

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 001.852/2015-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão

Responsáveis: Departamento Regional do Senai No Estado do Maranhão (03.775.543/0001-79); Elito Hora Fontes Menezes (077.017.485-04); Hilton Soares Cordeiro (289.105.753-87); Jose de Ribamar Costa Correa (025.454.703-68); Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (183.437.081-72); Ricardo Nelson Gondim de Faria (706.068.383-68); Ricardo de Alencar Fecury Zenni (114.355.341-15).

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (extinto) ().

Representação legal: Marlon Alex Silva Martins (6.976/OAB-MA), Fernanda Moreira de Sousa (6812/OAB-MA) e outros, representando Departamento Regional do Senai No Estado do Maranhão; José Henrique Cabral Coaracy (912/OAB-MA), representando Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

SUMÁRIO: TCE. MINISTÉRIO DO TRABALHO. CONVÊNIO. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ). NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial:

INTRODUÇÃO

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

de Projeto e Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades da Federação (peça 13, p. 70-91).

2. O Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505624) foi celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE e o Estado do Maranhão, por intermédio da Gerência de Estado e Desenvolvimento Social – GDS, com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, e tinha por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução de atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, visando beneficiar 18.654 educandos, em vários municípios do estado do Maranhão, conforme termo de convênio e Plano de Trabalho (peça 1, p. 18-31, 49-61).

HISTÓRICO

3. O Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505.624) foi firmado o quadriênio 2004-2007, no valor de R\$ 9.049.570,26 a cargo da concedente, e R\$ 896.804,26 referentes à contrapartida. Para o exercício de 2004, foi previsto R\$ 1.967.605,00 de recursos federais, e R\$ 216.436,55 de recursos estaduais (peça 1, p. 23-24). A transferência para a conta específica do ajuste pelo órgão repassador ocorreu mediante as seguintes ordens bancárias:

Nº Ordem Bancária	Data	Valor	Referências
2004OB900711	12/8/2004	705.140,28	Peça 34, p. 103-104
2004OB900724	13/8/2004	278.662,22	Peça 34, p. 105-106
2004OB901233	4/11/2004	226.912,31	Peça 35, p. 3 e 5
2004OB901234	4/11/2004	756.890,19	Peça 35, p. 4-5
Total		1.967.605,00	

4. Para o primeiro exercício (2004), a vigência ficou estabelecida para o período de 17/6 a 31/12/2004. Posteriormente foi prorrogada para 28/2/2005 (peça 1, p. 31, 35 e 47, peça 35, p. 14, 42).

5. O objeto do convênio foi fiscalizado pela Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão, no âmbito do 2º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades da Federação, conforme Relatório de Fiscalização 532 (peça 1, p. 62-74), que fundamentou a instauração da tomada de contas especial.

6. A tomada de contas especial foi constituída inicialmente mediante a Portaria SPPE/MTE, de 17/4/2007, com o objetivo de investigar a aplicação dos recursos do convênio em questão, e a comissão de TCE decidiu apurar os fatos autuando processos específicos para cada contrato firmado com a Sedes/MA (peça 12, p. 5). Neste contexto, foi autuado processo para o Contrato 27/2004-Sedes celebrado com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Estado do Maranhão – Senai/MA, objetivando a capacitação de 544 alunos, no valor R\$ 261.130,88 (peça 2, p. 34-42) sob análise, que, inicialmente, foi autuado sob TC 018.969/2013-5, cujos recursos foram transferidos em 22/2/2004, no valor de R\$ 130.565,44, em 11/3/2005, no valor de R\$ 82.565,44, em 11/3/2005, no valor de R\$ 48.000,00 (peça 2, p. 60-62, 116-117).

7. O processo TC 018.969/2013-5 foi arquivado por determinação contida no Acórdão 3.114/2014-2ª Câmara, fundamentada na ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. Sobredito acórdão determinou ainda à SPPE que reinstruísse os elementos probatórios, no prazo improrrogável de 120 dias, primando pela correta caracterização do débito e identificação dos responsáveis (peça 1, p. 3).

8. *Em cumprimento à determinação supra, os autos foram reinstruídos, e elaborada a Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014 (peça 12, p. 5-20), que reproduziu as irregularidades apontadas na tomada de contas instaurada anteriormente, conforme transcrição abaixo:*

a) Reembolso de despesas que se reportam a data anterior ou posterior à vigência do pacto selado entre a Sedes e o Senai para realização das metas do PNQ2004 (peça 12, p. 7-15);

b) Notas fiscais sem data de emissão (peça 12, p. 15-17);

c) Documentos de comprovação de gastos sem referência ao Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, ao Contrato 27/2004-Sedes ou aos cursos ministrados pelo Senai (peça 12, p. 17);

d) Despesas sem pertinência com o objeto do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, e do Contrato 27/2004-Sedes, no valor de R\$ 8.400,80 (peça 12, p. 17);

e) Ausência de documentos comprobatórios de despesas no valor de R\$ 7.684,52 (peça 12, p. 17);

f) Dissonância entre os documentos comprobatórios da realização dos cursos previstos no Contrato 27/2004-Sedes (peça 12, p. 19);

g) Turmas com alunos inscritos muito tempo depois após iniciado o curso ou após o fim do cronograma letivo (peça 12, p. 19);

h) Expedição de relatório antes da efetiva conclusão das turmas (peça 12, p. 19);

i) Divergência entre os alunos dados como inscritos e os que aparecem na lista de frequência dos cursos (peça 12, p. 19);

j) Deficiente trabalho de acompanhamento e fiscalização por parte da Sedes/MA da execução das ações previstas no Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, e no Contrato 27/2004-Sedes (peça 12, p. 19);

9. *Os responsáveis foram notificados das irregularidades, da reprovação contas, requerendo a devolução dos recursos, pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, por intermédio dos seguintes ofícios:*

a) Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente da Sedes/MA: Ofício 700/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 8/10/2014 (peça 12, p. 22);

b) Elito Hora Fontes Menezes, ex-Diretor do Senai: Ofício 701/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 11/10/2014 (peça 12, p. 26 e 30-31);

c) Hilton Soares Cordeiro, ex-encarregado dos Serviços de Supervisão da Sedes/MA: Ofício 702/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 8/10/2014 (peça 12, p. 33);

d) José Ribamar Costa Correa, ex-Secretário do Trabalho da Sedes/MA: Ofício 703/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 8/10/2014 (peça 12, p. 38);

e) Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, ex-Secretário Adjunto do Trabalho da Sedes/MA: Ofício 704/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 8/10/2014 (peça 12, p. 43);

f) Ricardo Nelson Gondim de Faria, ex-Supervisor de Qualificação Profissional da Sedes/MA: Ofício 705/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014 (peça 13, p. 3), o qual não foi encontrado no endereço (mesma peça, p. 7), motivo pelo qual a notificação foi feita por edital, publicado no DOU em 10/10/2014 (mesma peça, p. 8);

g) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/MA: Ofício 706/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 7/10/2014, recebido em 8/10/2014 (peça 13, p. 9).

10. Os responsáveis foram notificados anteriormente pelas mesmas irregularidades, conforme quadro de peça 13, p. 82.

11. O Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni apresentou defesa, por intermédio de advogado (peça 13, p. 19-48), conforme procuração (mesma peça, p. 51). O Senai/MA e o Sr. Elito Hora Fontes Menezes também se manifestaram nos autos (mesma peça, p. 53 e 56-69).

12. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2014, concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade aos seguintes gestores (peça 13, p. 70-91):

a) Sr. Ricardo Alencar Fecury Zenni, ex-Secretário de Estado de Desenvolvimento Social — Sedes/MA, em razão de ser o responsável pela gestão dos recursos públicos repassados ao Senai/MA, contudo, deixou de acompanhar, fiscalizar e zelar pela efetiva realização e comprovação das ações contratadas;

b) Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior, ex-Secretário Adjunto do Trabalho;

c) Sr. José Ribamar da Costa Correia, ex-Superintendente do Trabalho da Sedes/MA;

d) Sr. Ricardo Nelson Gondim de Faria, ex-Supervisor de Qualificação Profissional da Sedes/MA e responsável pela autorização do pagamento das parcelas à entidade executora e pelo acompanhamento do programa;

e) Sr. Hilton Soares Cordeiro (relatório parcial, peça 2, p. 47, 58, 66, 111) encarregado do Serviço de Supervisão Sedes/MA e atestou que as ações de qualificação profissional foram integralmente realizadas.

f) Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/MA, entidade executora e o Senhor Elito Hora Fontes Menezes, ex-Diretor Regional do Senai/MA foram responsabilizados solidariamente pelo dano ao erário, em decorrência da execução fora do prazo de vigência objeto pactuados, conforme os motivos expostos no relatório de análise do TCU e Nota Técnica 066/2014/GETCE/SPPE/MTE.

13. O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União 2.245/2014 (peça 13, p. 146-149) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (mesma peça, p. 152-153, 156), o processo foi remetido a este Tribunal.

14. Na análise inicial, no âmbito desta Corte de Contas (peça 15), o auditor do feito entendeu que embora no relatório refeito conste a análise dos itens irregulares apontados na instrução original do TC 018.969/2013-5, a SPPE não cumpriu a determinação contida no Acórdão TCU 3.114/2014-2ª Câmara, porque não houve uma vinculação entre as irregularidades e as evidências constantes dos autos que pudessem sustentar a glosa integral proposta pelo tomador de contas, inclusive, o somatório dos valores demonstrados no item 14 do Relatório da TCE é inferior ao total dos repasses.

15. Neste contexto, consignou que no caso das despesas realizadas fora do prazo de vigência do contrato, o tomador de contas deixou de realizar o confronto entre as ações efetivamente realizadas no período da vigência do contrato que, conforme relatórios parciais, seria de 13/12/2004 a 31/12/2004. Acrescentou ainda que embora na jurisprudência do TCU a realização de despesas fora do prazo de vigência do convênio configure irregularidade grave, as circunstâncias no caso concreto devem ser analisadas, constituindo fato crucial para atenuação da irregularidade, a comprovação da efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado ((Acórdãos 1.823/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler; 5.674/2015-TCU-2ª Câmara, Relator Vital do Rêgo; 7.147/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Bruno Dantas e 7.493/2015-TCU-1ª Câmara,

Relator Weder de Oliveira). Desse modo, se as atividades realizadas fora do prazo de vigência puderem ser confirmadas em favor das ações do convênio, não se pode falar em glosa total.

16. Ainda no entendimento do nobre auditor, a questão acima levantada foi um dos motivos da determinação do item 1.8.1 do Acórdão 3.114/2014-2ª Câmara de reanálise das irregularidades, relacionando-as com cada evento que deveria ser realizado, permitindo que a quantificação do débito pudesse ser feita de forma segura e individualizada para cada conduta dos responsáveis, e isto não foi cumprido. Desse modo, propôs a realização de diligência à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, solicitando a realização da correlação entre o evento (curso), valor, documento comprobatório, irregularidade, evidência, conforme planilha abaixo:

Curso (Nome)	Folha (Localização no Processo TCE)	Nota Fiscal (Nº)	Folha (Localização no Processo TCE)	Ordem Bancária	Folha (Localização no Processo TCE)	Valor da Glosa (R\$)	Motivo da Glosa	Evidências que fundamentam cada valor de glosa	Folha (Localização no Processo TCE)
-----------------	---	------------------------	---	-------------------	---	----------------------------	-----------------------	---	---

17. Após anuência da instância superior (peça 16), foi encaminhado à SPPE o Ofício 0622/2018-TCU/SECEX-MA, de 2/3/2018 (peça 17), o qual foi recebido em 15/3/2018 (peça 18). Após pedido de dilação de prazo (peça 19), o qual foi devidamente concedido (peças 20 a 22), e na falta de resposta, a comunicação supra foi reiterada, por intermédio do Ofício 2086/2018-TCU/SECEX-MA, de 13/7/2018 (peça 23), recebido em 26/7/2018 (peça 24). A SPPE novamente solicitou prorrogação de prazo (peça 25) e o pedido foi novamente atendido (peças 26 a 30). Finalmente, a demandada encaminhou a resposta e documentação vistas nas peças 31 a 39.

18. A análise da documentação mencionada no parágrafo anterior juntamente com as irregularidades apontadas na presente tomada de contas especial concluiu pela citação dos responsáveis em face das irregularidades abaixo reproduzida (peça 40). Registre-se que com relação aos Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior e José Ribamar da Costa Correia não foi proposta a citação, tendo em vista que não foi encontrado nos autos nenhum ato por eles praticado que contribuiu para a ocorrência das irregularidades, e que eles foram responsabilizados objetivamente, simplesmente por exercerem cargos de gestão.

Ocorrência não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505624) e Contrato 27/2004-Sedes, em razão das irregularidades abaixo que tornam informações concernentes à execução física das ações pactuadas pouco confiáveis, bem como impedem o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos do convênio, em razão das seguintes ocorrências:

Débito:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
130.565,44	22/2/2005
85.565,44	11/3/2005
48.000,00	14/3/2005

Valor atualizado até 28/8/2019: R\$ 570.305,83

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

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Gerente da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do

Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: apresentar documentos comprobatórios dos procedimentos, concernentes à realização dos cursos de capacitação, com inconsistências que suscitam dúvidas quanto à veracidade das informações, quando as informações deveriam confirmar-se entre si.

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 30, da IN/STN 1/1997, Cláusula Terceira, item 2, inciso I, do Contrato 27/2004-Sedes

Nexo de Causalidade: as divergências constatadas nos documentos comprobatórios da execução física do pacto maculam a veracidade das informações, não se podendo afirmar que os pretensos alunos foram efetivamente capacitados e ainda com recursos convênio, ensejando a impugnação da despesa com a capacitação

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20), instrução instruída no âmbito do TC 018.969/2013-5 (peça 1, p. 7-8), documentos de peça 6, p. 12, 22-23, 55, 69, 70, 72, 76, 81, 87, 133, 137, 141, peça 7, p. 124, 155, 157, 159, 161, 163, 165, 167, 173, 175, 177, peça 7, p. 12, 31, 55, 93, 154, 179, 181, 183, 189, 193, 195, 197, 199, peça 9, p. 19-20, 34-35, 49-52, 74-75, 87-88, 101-102, 114-115, 127-128, 153-154, 180-181.

b) despesas realizadas fora do prazo de vigência do Contrato 24/2004-Sedes

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: realizar despesas fora do prazo de vigência do contrato, quando deveria ter observado o período de vigência ou solicitado a prorrogação do prazo

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 8º, inciso V, da IN/STN 1/1997, Cláusula Décima c/c § 3º do Contrato 27/2004-Sedes

Nexo de Causalidade: a realização de despesas fora do prazo de vigência do pacto afastam o nexo causal entre os gastos e os recursos do convênio, ensejando a devolução dos recursos aos cofres da União.

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20)

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

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: utilizar documento comprobatório de despesa sem data de emissão, quando deveria apresentar documentos sem quaisquer vícios

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964

Nexo de Causalidade: a utilização de documentos sem data de emissão impede atestar que a despesa foi realizada no período de vigência do convênio/contrato, não podendo serem aceitos como regulares, devendo os recursos serem devolvidos aos cofres da União

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20), documentos de peça 3, 109-111, peça 4, p. 77-91, peça 5, p. 178-179

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

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: deixar de identificar nos documentos comprobatórios de despesas, o título e número do convênio e do contrato, quando deveria ter feito por força de disposição legal

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 30, da IN/STN 1/1997, na Cláusula Sétima, Parágrafo Sétimo do termo de convênio.

Nexo de Causalidade: a não identificação do título e número do convênio e do contrato nos documentos comprobatórios da despesa, afasta o nexo causal entre os gastos e os recursos do convênio, ensejando a devolução dos recursos aos cofres da União

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20)

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

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: realizar despesas não previstas no Plano de Aplicação, quando deveria limitar-se aos dispêndios necessários à consecução das ações pactuadas

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 8º, inciso IV, da IN/STN 1/1997, Cláusula Sexta, Parágrafo Quarto, do termo de convênio e Cláusula Sétima, § 2º, do Contrato 27/2004

Nexo de Causalidade: a realização de gastos não pertinentes ao objeto do convênio causa prejuízo ao erário, portanto, os valores devem ser devolvidos aos cofres da União

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20)

f) Ausência de documentos comprobatórios de despesas no valor de R\$ 7.684,52

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: realizar pagamentos sem o suporte documental, quando deveria fazê-lo apenas após a regular liquidação da despesa

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 30, da IN/STN 1/1997

Nexo de Causalidade: a realização de gastos não pertinentes ao objeto do convênio causa prejuízo ao erário, portanto, os valores devem ser devolvidos aos cofres da União

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20)

g) *dissonância entre os documentos comprobatórios da realização dos cursos previstos no Contrato 27/2004-Sedes*

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79)

Condutas: *apresentar documentos de atestação de conclusão dos cursos com informações destoantes, quando as informações deveriam ser convergentes*

Dispositivos Violados: art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986, art. 30, da IN/STN 1/1997, Cláusula Terceira, item 2, inciso I, do Contrato 27/2004-Sedes

Nexo de Causalidade: *as divergências constatadas nos documentos comprobatórios da execução física do pacto maculam a veracidade das informações, não se podendo afirmar que os pretensos alunos foram efetivamente capacitados e ainda com recursos convênio, ensejando a impugnação da despesa com a capacitação*

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20), instrução instruída no âmbito do TC 018.969/2013-5 (peça 1, p. 7-8), documentos de peça 2, p. 68-69, 97-98, peça 5, p. 191-192, peça 6, p. 10, 23

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

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Secretário da Sedes/MA à época; Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional da Sedes/MA à época; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), ex-encarregado dos Serviços de Supervisão da Sedes/MA

Condutas: *deixar de exercer de acompanhar e supervisionar a execução das ações pactuadas, quando deveria ter exercido o seu poder-dever legalmente atribuído*

Dispositivos Violados: Cláusula Terceira do Contrato 27/2004

Nexo de Causalidade: *a falta de fiscalização e acompanhamento da execução das ações além de configurar infringência à norma regulamentar contribuiu para a ocorrência das irregularidades constatadas, causando prejuízo ao erário*

Evidências: Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 22, p. 5-20).

19. Em cumprimento ao pronunciamento de peça 42, foi realizada a citação dos responsáveis, conforme detalhado no quadro abaixo:

Responsável	Ofício	AR/Data do Recebimento	Signatário
Senai, na pessoa de seu representante legal	Ofício 5602/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 43)	15/10/2019 (AR, peça 48)	Lusiane Carneiro
Ricardo de Alencar Fecury Zenni	Ofício 5597/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 44)	15/10/2019 (AR, peça 53)	Luzanira Diniz Avelar
Ricardo Nelson Gondim de Faria	Ofício 5598/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 45)	16/10/2019 (AR, peça 52)	Walber Dias

<i>Hilton Soares Cordeiro</i>	<i>Ofício 5599/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 46)</i>	<i>16/10/2019 (AR, peça 54)</i>	<i>Francisco Everaldo Silva</i>
<i>Elito Hora Fontes Menezes</i>	<i>Ofício 5600/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 47)</i>	<i>16/10/2019 (AR, peça 49)</i>	<i>Liuzia Virgínia S. de Oliveira</i>

20. O Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, após pedir vista e cópia dos autos (peça 50), que foi concedida (peça 51), apresentou alegações de defesa, vistas à peça 60, por intermédio de advogado legalmente constituído (peça 61). O Sr. Elito Hora Fontes Menezes também apresentou defesa, vista à peça 62, por intermédio do advogado, contudo, a procuração não se encontra nos autos. O Senai/MA constituiu advogado (peça 57), solicitou prorrogação de prazo (peça 58) e cópia do processo (peça 58), que foi deferida (peça 59), não obstante, até o presente momento não apresentou defesa. Os demais responsáveis, Ricardo Nelson Gondim de Faria e Hilton Soares Cordeiro, também permaneceram silentes, devendo tanto estes quanto o Senai/MA, serem considerados revéis, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

21. Passa-se à análise de cada argumento apresentado pelos responsáveis, seguido da análise técnica.

Alegações de Defesa encaminhadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (peça 60), por intermédio do seu advogado (procuração, peça 61)

22. **Argumento 1:** Decadência da tomada de contas especial, como forma de extinção das imputações de débito ao responsável (peça 60, p. 3-42)

22.1 **Descrição:** alega a defesa que transcorreu mais de cinco anos (cerca de 14 anos) entre a data da ocorrência das supostas irregularidades que ocasionaram a imputação de débito (exercício financeiro de 2005), nos valores originais R\$ 48.000,00, em 14/3/2005; R\$ 85.565,44 em 11/3/2005 e R\$ 130.565,44 em 22/2/2005, e o Ofício de citação 5597/2019 — TCU/Seproc, de 25/9/2019, configurando a decadência, nos termos do art. 54, caput, §§ 1º e 2º da Lei 9784/99 c/c art. 207, 208, 209 e 210, todos do Código Civil, uma vez que a tomada de contas especial foi constituída após a vigência do prazo decadencial. Assim, as relações do defendente com a Administração estão consolidadas e albergadas pelo manto da segurança jurídica, não tendo sustentação legal a imputação das irregularidades e do débito ao requerente.

22.1.1 Para corroborar a tese de decadência quinquenal, a defesa recorre à jurisprudência do STJ (peça 60, p. 5-35) e compilação do trabalho com o título Tribunal de Contas: **Tomada de Contas Especial: Prazo decadencial** (peça 60, p. 35-38), e o trabalho que tem como título: **Decadência para Tomada de Contas pelo TCU**, de José dos Santos Carvalho Filho (peça 60, p. 38-42).

22.2. **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 60, p. 5-35; RE 1.105.442- RJ (2008/0252043-8)], peça 60, p. 35-38.

22.2.1 Da leitura dos excertos extraídos dos processos judiciais acima identificados pela defesa, 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 constitucional e legal 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.

22.2.2 *Em que pese a existência de julgados dos tribunais pátrios no sentido da prescritibilidade das ações com vistas ao ressarcimento por dano ao erário causado por agente público, a tese que ainda prevalece no âmbito desta Corte Contas é a da imprescritibilidade, firmada pelo STF no Mandado de Segurança 26.210-9-DF, e na Súmula TCU 282.*

22.2.3 *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.*

22.2.4 *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).*

22.2.5 *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 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, 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)

22.2.6 *No caso da decadência suscitada pela defesa, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o art. 54 da Lei 9784/1999 não se aplica aos 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).

22.2.7 Adiciona-se que embora o processo sob exame tenha sido autuado, na fase interna, em 12/8/2014 (peça 1, p. 2), conforme evidenciado na seção “Histórico”, a presente tomada de contas especial foi instaurada em 2007, por intermédio da Portaria SPPE/MTE, de 17/4/2007, em razão das irregularidades detectadas pela CGU no âmbito do 2º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – Sorteio de Unidades da Federação, conforme Relatório de Fiscalização 532 (peça 1, p. 62-74), autuada neste Tribunal sob TC 018.969/2013-5, tendo os responsáveis ciência das irregularidades em 29 e 30/3/2010 e 14 e 15/7/2010 (peça 11, p. 7-18, 29-30, 361, 367, 373, 379, 385, 391, 397, peça 12, p. 152, 158, 170, 182, 196, 198, 200, 202, 204-205, significando que tiveram oportunidade de apresentar defesa, inclusive o Sr. Ricardo Fecury apresentou (peça 12, 6-86). No caso, este Tribunal apenas determinou ao MTE a reinstrução do processo no item 1.8.1 do Acórdão 3.114/2014 - TCU – 2ª Câmara, e os responsáveis foram citados pelo Tribunal em 2019. Estes fatos afastam de uma vez por todas o argumento de decadência e até mesmo de prescritibilidade.

22.2.8 Deste modo, as alegações de defesa não são suficientes para acatar a preliminar de decadência.

23. **Argumento 2:** prescrição decenal, como forma de extinguir a imputação da irregularidade e débito por esta tomada de contas especial, no âmbito deste Tribunal (peça 60, p. 42-49)

23.1 **Descrição:** a defesa recorre ao incidente de uniformização de jurisprudência do TCU proferido no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário para sustentar a prescrição do presente processo. Defende o requerente que referido acórdão fixou a prescrição decenal, conforme excertos do decisor ali transcritos, para, em seguida, afirmar ser este o caso do processo sob exame, com fundamento no sobredito acórdão c/c o art. 205 do Código Civil, uma vez que transcorreu mais de 10 anos entre a data do fato gerador da imputação da irregularidade e o débito (exercício financeiro de 2005) e a citação do defendente, em 25/9/2019, pois os valores datam de 14/3/2005, R\$ 48.000,00, 11/3/2005, R\$ 85.565,44 e 22/2/2005, R\$ 130.565,44.

23.1.1 Para reforçar a sua tese, recorre ainda à análise contida na instrução de peça 40 sobre o tema, conforme reproduzido abaixo:

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

18. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos 22/2/2005, 11/3/2005 e 14/3/2004, as despesas impugnadas datam de 11/2004 a 11/2005 (peça 12, p. 7-15) e **os responsáveis foram notificados** sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 2014, conforme demonstrado no parágrafo nono acima. (destaque consta da transcrição original).

19. Além disso, considerando que os fatos descritos na presente tomada de contas especial são os mesmos do processo autuado sob o TC 018.969/2013-5, **os mesmos responsáveis tiveram conhecimento das constatações em março de 2010** (peça 11, p. 361-397, do referido processo). (destaque consta da transcrição original)

20. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior a R\$ 100.000,00, conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

21. **A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída** (destaque consta da transcrição original)

23.1.2 *Prossegue, afirmando que os registros supra buscam afastar a ocorrência da prescrição, contudo, estão totalmente em desacordo com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, o qual trata da matéria no âmbito do Tribunal, uma vez que a prescrição prevista no referido decisum é contada a partir da data da ocorrência do fato gerador da irregularidade sancionada, interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva. No presente caso, verifica-se que houve equívoco no registro da instrução anterior, uma vez que a notificação dos responsáveis não interrompe a prescrição, e sim a citação ou audiência ou a oitiva. Dessa forma, ratifica a preliminar de prescrição.*

23.2 **Análise:** *o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, utilizado pela defesa na tentativa de afastar os pressupostos para o prosseguimento do presente processo, não oferece suporte para afastar o débito, pois referido decisum se refere à aplicação de multa.*

23.2.1 *Conforme delineado nos itens precedentes, ainda prevalece no TCU a tese da imprescritibilidade das ações com vistas ao ressarcimento de dano causado ao erário por agentes públicos ou todo aquele revestido deste múnus público. O contrário se verifica com relação à aplicação de sanção àqueles que praticam graves irregularidades de natureza contábil, legal, operacional, porquanto o Acórdão 1.441/2016-Plenário, que tratou do incidente de uniformização de jurisprudência no âmbito desta Corte de Contas, firmou entendimento no sentido de que a pretensão punitiva do TCU 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. Desta forma, as alegações ora analisadas não oferecem elementos suficientes para acatar a preliminar de prescrição do débito.*

24. **argumento 3: ilegitimidade da parte** (peça 60, p. 50-51)

24.1 **Descrição:** *afirma a defesa que as irregularidades objeto da citação não podem ser imputadas ao requerente, uma vez que os serviços objeto do contrato celebrado entre a SEDES e o Senai não tinham execução direta sob o seu comando, mas, dos setores ligados diretamente ao objeto da contratação dos cursos a serem prestados pelo contratado.*

24.1.1 *Acrescenta que uma análise mais detida das supostas irregularidades constata que se tratam de meras falhas. Portanto, resta demonstrada a total fragilidade das imputações de irregularidades e débito contidas nos presentes autos, concernente à execução do Contrato 27/2004, o que se confirma pela determinação deste Tribunal do arquivamento do TC 018.969/2013-5 (Acórdão 3114/2014-TCU-2ª Câmara), fundamentado na ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular.*

24.1.2 *Por fim, alega que dos pagamentos efetuados à contratada, apenas o de 22/2/2005 ocorreu em sua gestão, uma vez que foi exonerado do cargo em comissão em 2/3/2005, e os outros ocorreram em 11/3/2005 e 14/3/2005, demonstrando total improcedência dessa imputação.*

25.1.3 *Ao final, requer:*

PRELIMINARES:

Pela extinção dessa imputação de irregularidade e débito ao Requerente ante a ocorrência da Decadência dessa Tomada de Contas Especial, imputadora dessas irregularidades e débito ao Requerente (TC nº 001 852/2015-9); ou

b) Pela extinção dessa imputação de irregularidade e débito ao Requerente ante a ocorrência da Prescrição Decenal, como forma de extinguir essa imputação de irregularidade e débito dada por essa Tomada de Contas Especial (Processo TC nº001.852/2015-9), no âmbito dessa Egrégia Corte de Contas.

40. *E em ultrapassada essas preliminares, no MÉRITO:*

a) *Pela extinção do processo, face a improcedência dessa imputação de irregularidade e débito ao Requerente, considerando a total inconsistência de elementos de prova nesses autos a fundamentar essa imputação de irregularidade e débito ao Requerente, inclusive, essas supostas irregularidades não podem ser imputadas ao Requerente, como Secretário da SEDES, vez que, elas estão afetas a outros setores imediatamente ligados a esses serviços de execução desses cursos pelo Contratado (SENAI);*

b) *E, também, que todas essas imputações de supostas irregularidades, na execução física dos cursos e treinamentos, poderem razoavelmente serem entendidas como falhas e não, como irregularidades.*

24.2 *Análise:* o Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni foi responsabilizado no presente processo em razão ser o Secretário signatário do contrato e também e também o ordenador da despesa (peça 1, p. 18-31, peça 2, p. 15-22, 34-42), portanto, era o responsável pela gestão dos recursos, incumbindo-lhe a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato, bem como o zelo pela efetiva realização e comprovação das ações. A sua omissão quanto a seu dever legal contribuiu para a ocorrência das irregularidades, portanto resta descaracterizada a sua ilegitimidade passiva.

24.2.1 Não prospera também a alegação de que as constatações descritas nos presentes autos se tratam de mera falhas. As irregularidades verificadas na execução física impedem afirmar que os cursos foram de fato realizados, e se foi, qual a real quantidade de pessoas capacitadas, conforme se verifica nos parágrafos 30 e subitens da instrução de peça 40. Já as irregularidades verificadas na execução financeira impedem estabelecer o nexo causal entre as pretensas despesas e os recursos oriundos do convênio (v. parágrafos 31 a 36 da instrução de peça 40).

24.2.2 Cabe ao gestor dos recursos comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhes foram confiados, mediante documentos comprobatórios idôneos que atestem tanto a execução física quanto à financeira. Ambas as execuções se complementam. Somente a execução física não é capaz de atestar a efetiva utilização dos recursos no objeto conveniado, bem como a execução financeira, por si só, sem as evidências cabais do cumprimento das metas e ações pactuadas são suficientes para a aprovação da prestação de contas.

24.2.3 No presente caso, verificou-se que as irregularidades são graves, uma vez as informações sobre a execução física são contraditórias e nada confiáveis, e os problemas identificados na execução financeira impedem atestar que os recursos do convênio foram, de fato, utilizados em seu objeto. Portanto, as alegações de defesa são insuficientes para afastar as irregularidades, devendo ser rejeitadas.

24.2.4 Quanto ao período de gestão alegado pela defesa, examinando as evidências constantes autos (peça 2, p. 60-62 e 116-117), verificou-se que constam a assinatura do defendente apenas nas autorizações relativas ao pagamento no valor de R\$ 130.565,44. Nos demais, constam apenas o seu nome, sem a assinatura, portanto, o valor do débito deve ser reduzido para o mencionado valor.

25. Em face da análise promovida, as alegações de preliminares de decadência de cinco anos, de prescrição decenal, e no mérito, a ilegitimidade passiva não podem ser acatadas, devendo as contas do defendente serem julgadas irregulares e imputado-lhe o débito original de R\$ 130.565,44.

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Elito Hora Fontes Menezes (peça 62), por intermédio de advogado, cuja procuração não consta dos autos

26. **Argumento 1:** nulidade processual (peça 62, p. 1-2)

26.1 **Descrição:** argui a defesa que o processo padece de nulidade porque foram apresentados argumentos e documentos, os quais não foram apreciadas, bem como a decisão foi lacônica sem enfrentar os argumentos fáticos e jurídicos expostos, num total desrespeito ao

Princípio da Legitimidade, conforme exige o art. 489 do Código de Processo Civil, aplicado ao presente caso por analogia, com fundamento no art. 15 do referido código, reproduzidos abaixo:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

26.2 Análise: *na fase interna da reinstrução deste processo, o responsável apresentou justificativas vistas na peça 13, p. 56-69, as quais foram analisadas pelo órgão instaurador e consideradas insuficientes para sanar as irregularidades (peça 13, p. 85-90). Na fase externa, a oportunidade de defesa foi conferida mediante o encaminhamento do Ofício 5600/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019 (peça 47), recebido em 16/10/2016, conforme AR de peça 49, cujas alegações estão, no momento, sendo analisadas, ou seja, não foi prolatada nenhuma decisão sobre o presente processo, portanto, não há fundamento para a nulidade processual.*

26.2.1 *A respeito dos dispositivos do Código de Processo Civil suscitado pelo defendente, registre-se que o processo de tomada de contas especial tem rito próprio, estabelecido pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não se submetendo às regras estatuídas no sobredito código, conforme jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1080/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, 7434/2016-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).*

26.2.2 *Desta forma, as alegações de defesa não merecem ser acolhidas.*

27. Argumento 2: *prescrição e decadência (peça 62, p. 2-4)*

27.1 Descrição: *alega a defesa, em síntese, que deve ser reconhecida a prescrição dos presentes autos, tendo em vista que a tomada de contas especial foi instaurada em 2014 relativamente a um convênio firmado em 2004.*

27.1.1 *Quanto à decadência, recorre a duas decisões do Superior Tribunal de Justiça, RE 1.480.350/RS e RE 1.129.206/PR (peça 62, p. 4) que, em ação anulatória contra acórdão do TCU, decidiram que decai no prazo de cinco anos o direito de o Tribunal instaurar tomada de contas especial com vistas a ressarcimento por dano causado ao erário.*

27.2 Análise: *as teses de prescrição e decadência já foram enfrentadas acima, na análise da defesa apresentada pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni. Em razão disso, considera-se desnecessário deter-se nesta questão, remetendo-se à leitura dos subitens 22.2 e 23.2 acima, nos quais as teses foram rechaçadas.*

28. **Argumento 3:** cerceamento de defesa (peça 62, p. 4-6)

28.1. **Descrição:** inicia o defendente alegando que está privado do seu direito à ampla defesa porque está aposentado há quase 6 anos e não tem acesso à documentação. Na sequência, esclarece que o cerceamento de defesa ocorre quando há limitação na produção de provas de uma das partes do processo judicial ou administrativo, que a impeça de se defender de forma legalmente permitida, constituindo motivo para nulidade do processo e dos atos que se seguirem, por violar o princípio do devido processo legal.

28.1.1 Afirma que o pleno exercício do seu direito de defesa está seriamente comprometido ante o “estupro do seu lido direito à documentação solicitada”, pois exigir de um ex-gestor a apresentação de documentos comprobatórios de despesa de empresa da qual não integra mais o quadro, após mais de dez anos da realização da prestação de contas, torna evidente o cerceamento à defesa.

28.1.2 Assevera que a instauração de tomada de contas especial com mais de 10 anos de atraso pelo TCU, e a exigência de documentos contábeis e ressarcimento ao erário, afronta o texto constitucional, ao mitigar o direito à ampla defesa, bem como a busca pela verdade real, na medida em que impossibilita os responsáveis de constituir provas em sua defesa.

28.2 **Análise:** as alegações de defesa ora descritas são desprovidas de fundamento fático, pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, a tomada de contas especial sob análise não foi instaurada pelo TCU, mas, pelo órgão repassador. Em segundo lugar, a sua instauração ocorreu em 17/4/2007, por intermédio da Portaria 41/SPPE/MTE, peça 1, p. 4 do TC 018.969/2013-5.

28.2.1 Convém esclarecer que o Acórdão 2740/2015-TCU 2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, que determinou o arquivamento do TC 018.969/2013-5, autuado no âmbito deste Tribunal para apurar as irregularidades constatadas na execução do convênio sob exame, não deliberou sobre o mérito das irregularidades apuradas pelo órgão repassador, apenas determinou que a tomada de contas especial fosse melhor instruída. Assim, em que pese o presente processo ter sido autuado sob novo número, não se trata de nova tomada de contas especial, mas, de reinstrução promovida em atendimento ao sobredito acórdão.

28.2.2 Portanto, a tomada de contas especial não foi instaurada após mais de 10 anos da ocorrência dos fatos, sequer, 5 anos. Os recursos foram geridos no exercício de 2005, e naquele primeiro momento, os responsáveis foram notificados em março de 2010 e, posteriormente, em julho daquele mesmo ano (peça 11, p. 7-16, 29-30, peça 361, 373, 379, 385, 391, 397; peça 12, p. 152, 158, 164, 170, 176, 182, 196, 198, 202, 204-205 do TC 018.969/2013-5).

28.2.3 Ademais, não há evidências nos autos de que o responsável envidou esforços para obter os documentos, a alegada dificuldade de obtenção em face do decurso prazo foi feita apenas em tese. Além do mais, em 2010, quando ainda se fazia parte do quadro de pessoal do Senai, teve oportunidade de se manifestar nos autos, contudo, optou pelo silêncio.

28.2.4 Por essas razões, seus argumentos não podem ser acatados.

29. **Argumento 4:** incidente de exibição documental por terceiro (peça 62, p. 7-10)

29.1 **Descrição:** o responsável faz referência a preceitos legais e doutrinários a respeito do processo judicial, invocando princípios do devido processo legal, da verdade real, da colaboração, da ampla defesa e inquisitório, para induzir ao raciocínio de que cabe ao Tribunal exigir do Senai toda a documentação solicitada para o esclarecimento dos fatos, porque ele está aposentado e não tem mais acesso aos documentos.

29.1.1 Ao final, solicita o sobrestamento do presente processo com vistas à requisição dos documentos essenciais à demonstração da “liciedade” na condução e cumprimento do convênio.

29.2 **Análise:** não cabe ao TCU coletar provas para promover a defesa dos responsáveis. O exercício da defesa é um direito e um ônus que cabe a eles. Na hipótese de haver algum embaraço na obtenção da documentação comprobatória, cabe ao solicitante recorrer ao judiciário. No presente caso, conforme já mencionado anteriormente, não há evidências de que o defendente adotou alguma medida para obter os elementos probatórios que, porventura, pudessem comprovar a regular utilização dos recursos, inclusive, foi concedido a ele oportunidade quando ele ainda estava no quadro de pessoal do Senai/MA.

29.2.1 Dessa forma, não há fundamento para que o julgamento deste processo seja sobrestado.

30. **Argumento 5:** flagrante desobediência aos princípios da legalidade e da segurança jurídica (peça 62, p 10-16)

30.1 **Descrição:** a defesa inicia seus argumentos asseverando que o princípio da legalidade e da segurança jurídicas constituem pilares do estado democrático de direito, o que não ocorreu no presente caso, tendo em vista que a tomada de contas especial autuada sob TC 018.969/2013-5, para apurar possível irregularidade na execução do Contrato 27/2004-SEDES, foi arquivada por ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU, contudo, para sua surpresa, nova tomada de contas foi aberta para apurar suposto dano ao erário no mesmo contrato.

30.1.1 Ato contínuo, afirma que o Regimento Interno do TCU é claro ao afirmar que as decisões que extinguem processo por ausência de pressupostos têm natureza terminativa, e para que se promova reabertura do processo de tomada de contas especial para apurar dano sobre o mesmo objeto, é necessária a existência de fatos novos que justifiquem. Contudo, inexitem nos autos qualquer menção a novos elementos que justifiquem a abertura de nova tomada de contas. Contrariamente, os documentos analisados são os mesmos do processo anterior, os quais apenas foram redirecionados.

30.1.2 Aponta como um possível motivo para o arquivamento do processo uma falha administrativa na sua condução que motivou a prolação do Acórdão 3114/2014 e, na ânsia de corrigir o próprio vício, o TCU resolveu abrir novo processo, em flagrante desacordo com seu Regimento Interno, consoante arts. 201 e 211.

30.1.3 Deste modo, persistir com este processo é gerar instabilidade e insegurança nas relações sociais, além de se mostrar infrutífera a obtenção da documentação solicitada, em razão do próprio período a que se refere, pois é pouco provável que o defendente disponha da documentação, passados 10 anos da ocorrência dos fatos, uma vez que não se pode esperar, após tão longo tempo decorrido, que o ex-gestor seja capaz de obter prova suficiente para sanar as supostas irregularidades, ou mesmo promover sua defesa de forma adequada, restando configurado o impedimento de força maior.

30.1.4 Aduz que a jurisprudência do Tribunal, em casos semelhantes, considerou as contas iliquidáveis, ordenando o seu trancamento e arquivamento, conforme Súmula/TCU n. 3. Acrescenta que o TCU tem se pronunciado no mesmo sentido quando da impossibilidade material de aferir-se a documentação hábil, no caso de longo intervalo de tempo decorrido entre a liberação dos recursos e a instauração da tomada de contas especial, em decorrência de sucessivas extinções e criações de órgãos da administração, repassadores de recursos, mudanças de governo e de gestão (Acórdãos 1081/2009-TCU-1ª Câmara, 2559/2007-TCU-1ª Câmara e 598/2009-TCU-Plenário).

30.1.5 Desta forma, considerando as circunstâncias excepcionais e específicas verificadas nos presentes autos, bem como de inúmeros precedentes já adotados por este Tribunal,

devem ser aplicados ao presente caso os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, ou seja, as contas devem ser consideradas ilíquidáveis.

30.1.6 Adiciona ainda que a EC 45, ao acrescentar o inciso LXXVIII ao art. 5º da CF/88 garantiu a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Por isso, o TCU deve buscar exercer a fiscalização dos órgãos e entidades jurisdicionados, com eficiência e eficácia, no intuito acompanhar tempestivamente ou em prazo razoável os atos e ações que resultem, em última análise, no pagamento de despesas com recursos públicos. Neste sentido, suscita jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Minas Gerais, e requer o arquivamento, de plano, da presente tomada de contas especial (peça 62, p. 14-16).

30.2 Análise: as alegações apresentadas pelo responsável não se sustentam. Conforme mencionado anteriormente, não foi proferido julgamento de mérito no Acórdão 3114/2014, apenas foi determinado ao órgão instaurador que reinstruísse o processo. Em segundo lugar, os responsáveis foram notificados das irregularidades em 2010 e 2014. A ciência dos fatos não ocorreu apenas em 2019 com a citação promovida pelo TCU.

30.2.1 Depreende-se ainda do conteúdo da defesa que não restou demonstrado a dificuldade ou impossibilidade de obter a documentação, muito menos de que foi envidado qualquer esforço neste sentido. A alegada impossibilidade de promover adequadamente o contraditório e a ampla defesa foi sustentada apenas teoricamente em função do tempo decorrido.

30.2.2 A IN/TCU 71/2012 prevê a possibilidade de arquivamento do processo, sem julgamento do mérito, na hipótese de passado mais de 10 anos entre a ocorrência do possível dano ao erário e a notificação do responsável, ou no caso de processos pendentes de citação, fundamentado na possível dificuldade do exercício do contraditório e da ampla defesa em sua plenitude. Contudo, a aplicação do dispositivo não é automática, cada caso deve ser examinado concretamente, para que se avalie se houve efetivamente o real prejuízo, e a parte demandada deve demonstrar categoricamente a existência deste prejuízo. No presente caso, a defesa não logrou êxito em comprovar o que alega.

30.2.3 Mais uma vez, repita-se não foi aberta uma nova TCE, os elementos instruídos no TC 018.969/2013-5 foram tão somente reinstruídos em um novo TC, em atendimento à determinação do acórdão identificado acima.

30.2.4 A respeito do prazo razoável para instrução dos processos, o inciso LXXIII do art. 5º da CF/88 não esclareceu qual seria esse tempo. No âmbito desta Corte de Contas, conforme disposto no art. 6º, inciso II, depreende-se que é de 10 anos, condicionados às circunstâncias fáticas de cada caso em específico. No presente caso, os responsáveis tiveram ciência das irregularidades em prazo inferior ao estabelecido no referido dispositivo.

30.2.5 Deste modo, não restaram caracterizadas as hipóteses para o arquivamento do processo fundamentado nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, motivo pela qual as alegações de defesa não devem ser acatadas.

31. Argumento 6: incabível a solidariedade (peça 62, p. 16-17)

31.1 Descrição: a defesa afirma que a responsabilização do defendente se fundamentou em solidariedade passiva diante de supostos equívocos cometidos pelo estado do Maranhão, por seu órgão executor do serviço.

31.1.1 Acrescenta que existe um princípio geral do direito de que “solidariedade não se presume, mas decorre de preceito legal explícito”. E, segundo a defesa, “não há lei que responsabilize o requerido que obrou com probidade, honestidade, que teve suas contas aprovadas regularmente”

31.2. **Análise:** o responsável foi incluído no polo passivo desta tomada de contas especial na condição de Diretor Regional do Senai/MA, signatário do Contrato nº 027/2004-SEDES, que tinha por objeto a prestação de serviços técnicos de capacitação de no mínimo 544 educandos no Projeto de Qualificação Profissional na área de Agropecuária, Comércio e Serviços, no valor de R\$ 261.130,88, cabendo a ele realizar os serviços pactuados em estrita observância ao Projeto Executivo e do Plano Territorial de Qualificação, nos termos das Cláusulas Segunda e Terceira, item 2, subitem I do referido contrato (peça 2, p. 34-42).

31.2.4 O contrato em referência decorreu do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA (Siafi 505.624), celebrado entre o MTE, por intermédio da SPPE, com o estado do Maranhão, por intermédio da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social – GDS, posteriormente substituída pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES (peça 1, p. 18-31).

31.2.5 A competência para fiscalizar os recursos públicos federais decorre do texto constitucional, art. 71, inciso II, da CF/88, e legal, art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992

31.2.6 A obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe ao gestor, consoante disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o qual dispõe que cabe àquele que utilize dinheiros públicos justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. No mesmo sentido, o art. 66 do Decreto 93.872/1986 o qual dispõe que:

Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados

31.2.7 No presente caso, a comprovação cabe aos gestores do estado do Maranhão, ente signatário do convênio. O § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, estabelece que comprovado dano ao erário, desfalque ou desvio de recursos públicos, o Tribunal, ao julgar as contas, fixará a responsabilidade solidária:

a) do agente público que praticou o ato irregular; e

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

31.2.8 Considerando que os gestores da SEDES/MA não lograram comprovar o cumprimento do objeto pactuado, diante das irregularidades detectadas na análise da prestação de contas, conforme delineado na seção “Exame Técnico” da instrução de peça 40, o Senai/MA, na qualidade de contratado para a execução do objeto do ajuste foi arrolado como responsável solidário, uma vez que não logrou comprovar a execução dos serviços nos termos pactuados, portanto, contribuiu para o dano causado erário. Tendo em vista que a entidade é uma pessoa jurídica, cujos atos são praticados pelos seus administradores, o defendente, na qualidade de Diretor Regional à época, responde solidariamente com a entidade.

32. **Argumento 7:** ausência de prejuízo ao erário (peça 62, p. 17)

32.1 **Descrição:** afirma que os serviços foram executados a contento, com todas as comprovações necessárias, não havendo, portanto, o que ser ressarcido, uma vez que não houve nenhuma lesão ao erário

32.2 **Análise:** contrariamente ao que afirma a defesa, foram constatadas diversas irregularidades na análise da prestação de contas do convênio, que impedem atestar que os cursos foram de fato executados, conforme síntese abaixo:

a) irregularidades verificadas na execução física do ajuste: dissonância entre os documentos comprobatórios da realização dos cursos previstos no Contrato 27/2004-Sedes; turmas com alunos

inscritos muito tempo depois após iniciado o curso ou após o fim do cronograma letivo; expedição de relatório antes da efetiva conclusão das turmas; divergência entre os alunos dados como inscritos e os que aparecem na lista de frequência dos cursos

b) despesas realizadas fora do prazo de vigência do Contrato 24/2004-Sedes

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

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

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

f) Ausência de documentos comprobatórios de despesas no valor de R\$ 7.684,52

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

32.2.1 *Desse modo, considerando que as alegações de defesa do responsável se limitaram à afirmação de que o objeto do contrato foi efetivamente executado, desacompanhadas de elementos comprobatórios, não há razões para acatá-las.*

33. Argumento 8: *reembolso de despesas que se reportam a data anterior ou posterior à vigência do pacto selado entre a SEDES e SENAI para realização das metas do PNQ/2004 (peça 62, p. 21-22)*

33.1 Descrição: *inicialmente, assegura a defesa que é improvável imaginar que o Senai pudesse oferecer cursos de capacitação profissional em vários municípios em um período tão exíguo como o compreendido entre 8/12/2004 a 31/12/2004. E ainda que, se houve alguma falha, a responsabilidade foi da SEDES que atrasou a publicação do contrato no Diário Oficial e ao mesmo tempo exigiu a imediata prestação de serviços pelo Senai logo após a assinatura do instrumento contratual.*

33.1.1 *Alega que para cumprir o seu papel social e suas obrigações contratuais, o Senai iniciou as atividades com recursos próprios, recebendo a contraprestação pecuniária posteriormente, mediante termo aditivo, que mais uma vez deixou de ser publicado por responsabilidade exclusiva da SEDES.*

33.2 Análise: *de acordo com as planilhas de despesa constante do relatório de tomada de contas especial, não houve nenhum pagamento realizado pelo Senai anterior à vigência do contrato, e sim, em data posterior (peça 13, p. 74-78).*

33.2.1 *A celebração de contrato é um ato bilateral de vontades, que implica em acordo de entre as partes. Deste modo, se a contratada tinha ciência de que o período de vigência estabelecido não era suficiente para realizar os cursos objeto do contrato, não deveria concordado com o prazo. Por isso, não pode atribuir responsabilidade única e exclusivamente à contratante. Poderia também ter solicitado a celebração de termo aditivo, fixando tempo hábil para a conclusão dos cursos, contudo, não há nos autos evidências de que isto tenha sido feito. Por esses motivos, as alegações de defesa não podem ser acatadas.*

34. Argumento 9: *identificação quanto ao número do convênio nos documentos comprobatórios (peça 62, p. 22 e 24)*

34.1 Descrição: *afirma a defesa que os documentos contábeis que comprovam os gastos possuem a identificação do convênio no verso. Não obstante, as cópias encaminhadas retratam apenas a frente dos documentos*

34.2 **Análise:** no relatório de tomada de contas especial consta que os documentos comprobatórios das despesas foram encaminhados tanto pelo Senai/MA, quanto pela SEDES/MA e na reinstrução deste processo, ambos apresentaram novos ou os mesmos documentos já integrantes dos autos com as mesmas falhas, portanto, não há razões para acatar os argumentos, tendo em vista que mais uma vez não foi comprovada a existência do cumprimento do disposto no art. 30 da IN/STN 1/1997, vigente à época, que dispunha:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

35. **Argumento 10:** ausência de documentos comprobatórios das despesas (peça 62, p. 22 e 23)

35.1 **Descrição:** afirma a defesa que para cada gasto relacionado nas fichas financeiras foram anexadas as cópias dos documentos comprobatórios. No caso específico das despesas com rescisões contratuais, o documento comprobatório é a cópia da rescisão contratual e as guias de recolhimento do FGTS, INSS e IRRF. As despesas com salários são comprovadas com a cópia da relação bancária de pagamento dos respectivos salários, e os comprovantes constam da TCE original.

35.1.1 Adicionalmente, assegura que a esta altura, não há como dispor de qualquer outra documentação comprobatória das despesas, ou ainda comprovar que todo o valor recebido foi aplicado corretamente. Esta documentação pertence às instituições SENAI e SEDES, tornado impossível a defesa do requerido, ferindo os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

35.2 **Análise:** com efeito, a comprovação dos gastos com os itens mencionados é feita com os documentos referidos, os quais devem constar do processo de prestação de contas e complementações. Na Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE consta que foram encaminhados documentos, contudo, restou ausente elementos que pudessem comprovar o valor de R\$ 7.684,52 (peça 12, p. 17), que a defesa deveria ter encaminhado junto com os argumentos. Como isso não ocorreu, persiste a irregularidade.

35.2.1 Sobre a impossibilidade de obtenção dos documentos comprobatórios da despesa, conforme análise já promovida nesta instrução, em nenhum momento a defesa logrou comprar que envidou esforços para obtê-la, tão somente adotou a tese de impossibilidade em face do longo lapso temporal, o que não suficiente, devendo o real prejuízo ser efetivamente comprovado.

36. **Argumento 11:** despesas sem pertinência com o objeto do Convênio (peça 62, p. 22-23 e 24)

36.1 **Descrição:** aduz que por óbvio, a relação contratual dos funcionários registrados nas fichas financeiras é com o Senai/MA, e não poderia ser de outra forma, uma vez que a entidade foi contratada para a execução do objeto conveniado, portanto, todos os encargos decorrentes (FGTS, INSS e IRRF) eram recolhidos em nome do Senai e suas unidades. No caso dos gastos relativos ao convênio, houve segregação das despesas em centro de custo próprio e em folha de pagamento separada dos demais funcionários. No verso da ficha financeira foi aposta a indicação do centro de custo relativo a cada contrato.

36.1.1 Alega ainda que a contratação de instrutores e demais funcionários para prestar os serviços objeto do contrato em análise sempre se deu por meio de contrato de trabalho, daí a justificativa para as despesas com encargos, FGTS, contribuição sindical, entre outros. E não poderia ser de outra forma, ou por meio de RPA, pois o Senai foi criado com o objetivo precípua de

oferecer educação profissional e serviços técnicos tecnológicos, logo, por ser sua atividade regimental e finalística, não pode contratar instrutores como terceirizados.

36.2 Análise: a Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE apontou como gasto sem pertinência ao convênio sob exame, as despesas realizadas com contribuição sindical, FGTS de rescisão e IRRF, pois tais gastos não integram o pagamento de pessoal contratado na modalidade de autônomo, mediante Recibo de Pagamento Autônomo - RPA, tendo em vista que é sem vínculo empregatício. Além disso, referidos gastos foram realizados fora do prazo de vigência do convênio. Verifica-se, portanto, que os argumentos apresentados pelo responsável não elidem a irregularidade.

37. Argumento 12: notas fiscais sem data de emissão (peça 62, p. 23)

37.1 Descrição: alega que a irregularidade decorreu do fato de o estado do Maranhão, especialmente o interior, os serviços funcionarem de forma precária, em razão da pobreza e falta de estrutura, sendo compreensível que alguns prestadores de serviço cometam falhas no preenchimento de documentos como a ausência de data em notas fiscais. Considerou a irregularidade mera falha formal.

37.2 Análise: mesmo considerando plausível a precariedade no funcionamento do comércio no interior do estado do Maranhão, a ponto de os comerciantes locais emitirem notas fiscais sem data de emissão, não se pode aceitar o mesmo de uma entidade como o Senai/MA, com expertise na realização de formação profissional. A falta de data de emissão nas notas fiscais não se trata apenas de falha formal. A exigência evita que se caracterize despesa realizada fora do prazo de vigência do convênio, o que motiva a devolução do recurso. Deste modo, os argumentos não elidem a irregularidade.

38. Argumento 13: evasão escolar (peça 62, p. 24)

38.1 Descrição: a divergência entre alunos inicialmente matriculados e outros constantes da ficha de frequência se deve, por vezes, à evasão. E com o abandono do curso e a existência de vagas, matriculava-se outros interessados

38.2 Análise: os problemas relacionados à execução física foram notadamente os seguintes:

a) turmas com alunos inscritos muito tempo após iniciado o curso ou após o fim do cronograma letivo: indubitavelmente aberrante é o caso — onipresente nas listagens de cursos que vão da p.394 da peça 5 em diante — de educandos que teriam logrado inscrever-se nos cursos ministrados pelo Senai-MA ou bem depois de iniciadas as aulas, ou, de maior ininteligibilidade, bastante tempo depois de findo o período das aulas, chamando a atenção especialmente as turmas de mecânica de motos e técnico em refrigeração no Município de Balsas (MA) e de mecânica de motos em São Luís (MA), às peças 6, p. 4-26 e 28-44, e 8, p. 160-174, respectivamente;

b) expedição de relatório antes da efetiva conclusão das turmas: foram expedidos, invariavelmente no dia 22/2/2005, os denominados resultados de curso por educando (p.152 da peça 7 e seguintes), nos quais se afirmou, mesmo antes do efetivo período de aulas em cada turma, a participação conclusiva dos diversos alunos;

c) divergência entre alunos dados como inscritos e os que aparecem na lista de frequência dos cursos: trata-se de desajustes entre o rol dos considerados inscritos e os que vieram a assinar a correlata frequência, dando-se à guisa de ilustração a incoerente situação destes alunos:

h.1) do curso de mecânica de automóveis, turma 9011 (peça 6, p. 46-60):

- Acácio Alves Chaves;
- Antônio Rodrigues da Silva Filho;
- Redeinarques Moraes Lima;

h.2) do curso de mecânica de motos, turma 8017 (peça 6, p. 62-80):

- Auro Sérgio Gomes da Silva;

h.3) do curso de marceneiro, turma 90015 (peça 6, p. 132-150):

- Misael da Cruz Peixoto; 133, 137, 141; h.4) do curso de informática, turma 80038 (peça 8, p. 4-28):

- Edilamar Oliveira dos Santos;

- Adaison Marcos Ferreira Pereira.

38.2.1 Na análise promovida na instrução de peça 40, consignou-se que compulsando os autos, verificou-se o seguinte:

a) Em 25 de fevereiro de 2005, a Secretária de Desenvolvimento Social atestou a conclusão dos cursos de Mecânico de motos realizado no período de 13/12/2004 a 14/1/2005 (peça 6, p. 22-23). Na relação de inscritos (peça 8, p. 93), a data de inscrição dos educandos é 28/1/2005. Com relação ao curso de Técnico em Refrigeração em Balsas/MA, o atestado é de 1º de fevereiro de 2005, e o período de realização 17/1/2005 a 23/2/2005 (peça 6, p. 12). Já na Relação de Educandos Inscritos nos cursos de Balsas, consta que as inscrições ocorreram em 22/2/2005 e 11/4/2005 (peça 6, p. 55). Portanto, para ambos os cursos e locais, confirma-se a inconsistência de inscrição praticamente no final de execução e também após a realização dos cursos;

b) a inconsistência informada na alínea “g” pode ser confirmada na peça 9, p. 19-20, 34-35. Observa-se ainda que para o curso de Mecânico de Auto, em Paço do Lumiar, o período de realização 3/1/2005 a 31/1/2005, e o período de inscrição 22/2/2005. O mesmo curso, em São Luís, o período de realização é 17/1/2005 a 25/2/2005 e o período de inscrição 22/2/2005, bem como 13/12/2004 a 14/1/2005, emissão do relatório 16/2/2005, e o período de inscrição 14/2/2005 (mesma peça, p. 49-52). As inconsistências prosseguem (mesma peça, p. 74-75, 87-88, 101-102, 114-115, 127-128, 153-154, 180-181);

c) no caso da alínea “h”, verificou-se que os educandos Acácio Alves Chaves e Antonio Rodrigues da Silva Filho aparecem na lista de inscrição como inscritos em 28/1/2005 e concludentes, mas não se encontram na folha de frequência do curso mecânica de automóveis (peça 6, p. 69, peça 7, p. 124). Já o educando Redemarques Morais Lima, não aparece na lista de inscrição, mas consta nas folhas de frequência e recebimento de certificado, material didático e lanche (peça 6, p. 70, 72, 76 e 81). Auro Sérgio da Silva consta apenas na folha de frequência (mesma peça, p. 87). Misael da Cruz Peixoto não consta da lista de inscritos, apenas na folha de frequência e recebimento de certificado (mesma peça, p. 133, 137 e 141). Edilamar Oliveira dos Santos consta tanto da lista de inscritos como também da folha de frequência (peça 7, p. 154, 179, 181, 183, 189, 193, 195, 197 e 199 e Adaison Marcos Ferreira Pereira consta da folha de frequência, contudo, não aparece na lista de inscritos (peça 7, p. 155, 157, 159, 161, 163, 165, 167, 171, 173, 175, 177).

38.2.2 Em razão das inconsistências descritas acima foi possível afirmar que as informações sobre a execução física das ações do Contrato 27/2004-Sedes não são confiáveis e, juntamente com as demais irregularidades constatadas constituíam evidências suficientes para impugnar o valor pago ao Senai/MA.

38.2.3 Deste modo, apenas a argumentação de forma lacônica de que a divergência verificada no número de alunos inicialmente matriculados se deve à evasão e de que as vagas decorrentes das desistências eram preenchidas com novos alunos não é suficiente para sanar a irregularidade.

39. Em razão da análise promovida na presente seção, o pedido preliminar de arquivamento e improcedência do processo de tomada de contas especial (peça 62, p. 25) não deve ser acatado.

REVELIA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS

40. *No que diz respeito à revelia dos Srs. Ricardo Nelson Gondim de Faria; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87) e do e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA, 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.

(...)

41. *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.*

42. *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).

43. *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.

44. *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, e a entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada, conforme demonstrado no parágrafo décimo nono desta instrução.*

45. *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.*

46. *Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram 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.”*

47. *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, não foram encontradas justificativas suficientes para sanar as irregularidades, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*

48. *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 22/2, 11/3 e 14/3/2005 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 8/9/2019 (peça 42).

49. *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.*

50. *Dessa forma, os Srs. Ricardo Nelson Gondim de Faria; Hilton Soares Cordeiro e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA 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 os Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e Elito Hora Fontes Menezes, ao débito apurado.*

51. *Registre-se que a redução do débito do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni não aproveita os responsáveis revéis, nos termos do art. 161 do RI/TCU, porque a redução se deveu ao de fato de ele não mais pertencer o quadro de pessoal do Senai/MA quando foram realizados os dois últimos pagamentos, enquanto os outros permaneceram.*

52. *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

53. *Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se considerar revéis os Srs. Ricardo Nelson Gondim de Faria; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA, bem como acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e rejeitar as alegações oferecidas pelo Sr. Elito Hora Fontes Menezes, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

54. *Quanto aos Srs. Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, Secretário Adjunto do Trabalho, Secretário Adjunto do Trabalho, gestão 19/8/2002 a 4/6/2003, 7/3/2005 a 31/8/2005, e José Ribamar da Costa Correia, Superintendente do Trabalho, gestão 22/5/2003 a 5/9/2005, devem ser excluídos do rol de responsáveis, tendo em vista que não foi verificado nos autos qualquer ato por eles praticados que contribuísse para o dano causado ao erário.*

55. *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, Ricardo Nelson Gondim de Faria sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, imputando-os solidariamente com o Sr. Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA o débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, sendo que com relação ao Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, o débito foi reduzido para R\$ 130.565,44. A redução não aproveita aos revéis pelas razões expostas no parágrafo cinquenta e um.*

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

c) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005;

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

e) 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; Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional, gestão 4/6/2003 a 1/1/2007; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, gestão 1/10/2001 a 1/1/2007, condenando-os solidariamente com o Sr. Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA 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

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

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
130.565,44	22/2/2005

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

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

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
85.565,44	11/3/2005

48.000,00	14/3/2005
Valor atualizado do débito em 8/7/2020: R\$ 292.361,39	

e) 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;

f) 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;

g) 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;

h) 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, 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 divergiu parcialmente da unidade técnica, nos seguintes termos:

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

2. A presente TCE basicamente dá continuidade às apurações objeto do TC 018.969/2013-5, que foi arquivado por ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme determinação contida no Acórdão n.º 3.114/2014-2.ª Câmara (1/7/2014). Naquela oportunidade, a Unidade Técnica avaliou que se estava diante de um processo mal instruído, com análise incompleta e precária do universo de provas, o que recomendaria a

devolução dos autos ao MTE para reexame à luz da IN- TCU 71/2012, e posterior retorno ao Tribunal para prosseguimento do feito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prescritibilidade da pretensão reparatória fundada em decisão do Tribunal de Contas

13. *Como mencionado, a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). Por ocasião do julgamento do*

RE, foi fixado o entendimento de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

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

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

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

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

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

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

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

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

Prescritibilidade das pretensões reparatória e executória

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

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

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

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

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

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

Regras prescricionais aplicáveis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, mutatis mutandis, como poder de polícia administrativa lato sensu, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória

a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário.”

43. *Isto posto, até que sobrevenha norma específica, entendemos que a adoção do regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU.*

Exame da prescrição no caso concreto

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

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

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

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

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

- Contrato 27/2004-Sedes foi firmado em 19/10/2004 (peça 2, p. 42) no valor de R\$ 261.130,88 (peça 2, p. 34-42);

- O Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, do qual o Contrato 27/2004-Sedes é parte, foi fiscalizado pelo Controle Interno no âmbito dos Sorteios Públicos em **9/6/2005** (data do Relatório de Fiscalização nº 532) (peça 1, p. 62);
- O concedente emitiu uma nota técnica e duas notas informativas sobre o trabalho de fiscalização da CGU: Nota Técnica nº 1443/2005/DATEM/DA/SFC/C6UPR, de **8/12/2005**; Nota Informativa nº 561/2006 COMSUMP/CGQUA/DEQ/SPPE, de **27/12/2006**; e, Nota Informativa nº 25-20071COMSUP — CGQUA/DEQ/SPPE/MTE, de **16/2/2007** (TC 018.969/2013-5, peça 1, p. 4);
- Autuação da TCE pela instância administrativa responsável e instituição de comissão para analisar a documentação do Convênio MTE/SPPE 42/2004 em **17/4/2007** (TC 018.969/2013-5, peça 1, p. 4);
- Notificação do Senai em **julho de 2008** e da Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES) em **setembro de 2008** para que apresentassem documentação probatória da execução do contrato à comissão de TCE (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 98);
- Notificação dos responsáveis sobre o relatório preliminar da comissão de TCE em **março de 2010** (TC 018.969/2013-5, peça 11, p. 7-18 e 29-30);
- Emissão do relatório final da comissão de TCE em **9/7/2010** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 144), concluindo pela existência de débito em parcelas históricas de R\$ 14.359,48 e R\$ 48.000,00;
- Notificações dos responsáveis na fase interna em **julho de 2010** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 194 a 205);
- Manifestações do controle interno e da autoridade ministerial pela irregularidade das contas em, respectivamente, **24/4/2013** e **6/6/2013** (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 235 e 239);
- Exame preliminar no TCU em **17/7/2013** (TC 018.969, peça 13);
- Instrução inicial da Unidade Técnica em **13/12/2013** (TC 018.969/2013-5, peça 18);
- Em **1/7/2014**, foi prolatado o Acórdão 3.114/2014-TCU-2ª Câmara, que extinguiu o TC 018.969/2013-5 por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular, em razão da ausência de análise adequada das situações fáticas e jurídicas que caracterizam real descumprimento das normas legais bem como das cláusulas do convênio 42/2004 (Siafi 505624) e do contrato 27/2004 e determinou a realização de nova apuração sobre as irregularidades tratadas no processo pela instância administrativa competente;
- Em cumprimento à determinação contida no Acórdão 3.114/2014-2ª Câmara, os autos foram novamente instruídos e elaborada a Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE, de **7/10/2014** (peça 12, p. 5-20), em que reproduziu as irregularidades apontadas na tomada de contas instaurada anteriormente;
- Responsáveis notificados pela concedente em **outubro de 2014** pelas mesmas irregularidades pelas quais haviam sido comunicados anteriormente na fase interna da TCE (peça 13, p. 83);
- Análise e rejeição das defesas apresentadas pelos responsáveis no Relatório de TCE nº 007/2014, de **23/10/2014**, com apuração do débito pela integralidade dos valores repassados (peça 13, p. 93);
- Manifestações do controle interno e da autoridade ministerial pela irregularidade das contas em, respectivamente, **8/12/2014** e **12/1/2015** (peça 13, p. 146-156);
- Exame preliminar no TCU em **12/1/2015** (peça 14);
- Instrução inicial da Unidade Técnica em **28/2/2018** (peça 16);
- Comunicações de diligência dos gestores do Ministério do Trabalho em **15/3/2018** (peça 18), em **12/6/2018** (peça 22), em **25/7/2018** (peça 24), e notificações para reiteração de diligência em **11/10/2018** e **16/10/2018** (peças 29 e 30);
- Nova instrução preliminar da Unidade Técnica em **8/9/2019** (peça 42);
- Citação dos responsáveis em **outubro de 2019** (peças 48, 49, 52, 53 e 54);
- Instrução de mérito pela Unidade Técnica em **13/7/2020** (peça 66).

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

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

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

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

53. O Relatório Conclusivo da comissão de TCE (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 88-144) trouxe ainda quadro em que detalha as despesas reprovadas naquela oportunidade, que correspondiam a valores associados aos repasses de recursos ocorridos em março de 2005. Aqueles com origem na primeira ordem bancária (R\$ 130.565,44), de fevereiro de 2004, foram considerados aprovados (TC 018.969/2013-5, peça 12, p. 142).

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

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

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

Débito Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, Ricardo Nelson Gondim de Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional, gestão 4/6/2003 a 1/1/2007; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87),

encarregado do Serviço de Supervisão da Sedes/MA, gestão 1/10/2001 a 1/1/2007, condenando-os solidariamente com o Sr. Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Senai/MA

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

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

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

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

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

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

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

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

III) arquivar o processo, sem julgamento de mérito, exclusivamente quanto ao Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005, em virtude da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo em relação a este responsável, nos termos do art. 212, c/c o art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

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

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

que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei.

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

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

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

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

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

X) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Economia e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.