

VOTO

Inicialmente, por preencher os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie recursal, ratifico o teor do Despacho de conhecimento do presente recurso (peça 232), com fulcro no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92.

2. Conforme consignado no relatório precedente, este recurso de revisão foi interposto por José Luiz Ribeiro e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba e Região, contra o Acórdão 3959/2015-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (retificação por inexatidão material - Acórdão 2440/2017-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler), que julgou irregulares as suas contas e imputou-lhes o débito apurado nos autos.

3. A Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na aplicação de recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 59/99, o qual recebeu recursos advindos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, celebrado entre a União, por intermédio da SPPE/MTE, e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), que teve por objeto “o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor.

4. No âmbito deste Tribunal, após a realização de diligência, a Secex/SP apontou a existência das seguintes irregularidades: a) movimentação financeira irregular, sendo que os recursos da conta corrente específica foram objeto de saque; b) ausência de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vales-transportes; e c) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e ausência de comprovação de instalações adequadas para a realização dos cursos.

5. Em sua defesa, os recorrentes, em peça única, juntaram novos elementos (peças 206-228) e alegaram, em síntese, que: a) a nova documentação acostada aos autos seria suficiente para comprovar os gastos realizados durante a execução do convênio; b) o dever de fiscalização era da SERT; c) há presunção de veracidade em ato de agente público – ato jurídico perfeito e segurança jurídica; c) houve ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que o julgamento do TCU fundou-se em falhas formais; e d) é necessário, neste caso, a concessão de efeito suspensivo do Acórdão recorrido diante do perigo de dano ao recorrente, que pode ter prejudicada sua participação nas eleições deste ano.

6. Preliminarmente, examino se ocorreu a prescrição indicada na instrução da Serur. Segundo a unidade técnica, no caso em exame transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição da pretensão punitiva, no caso de adoção da regra do Código Civil, como para a prescrição da pretensão ressarcitória, em caso de se observar o regime da Lei 9.783/1999 como referência, a não ser que seja adotada a premissa da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Na hipótese de se considerar a prescrição em ambas as avaliações, a Serur propõe o arquivamento dos autos sem julgamento do mérito, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 212 do RI/TCU.

7. Em sentido distinto, no caso de adoção da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, a Serur propõe a redução do débito, com base no exame dos elementos adicionais juntados aos autos nesta fase recursal, conforme se verá mais adiante.

8. Na avaliação do Ministério Público junto ao Tribunal, como as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram nos anos de 1999 e 2000, as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, deveriam ser as mesmas para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; “considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis”, razão pela qual o **Parquet** defende ser cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões, concluindo pela consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo.

9. Entretanto, ciente de que este Tribunal tem mantido o entendimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o MP/TCU apresenta parecer favorável à diminuição do débito, conforme proposta alternativa da Serur.

10. Acerca da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, a existência da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 636.886/AL, que deverá ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal, ainda não está sendo aplicada, pois se encontra pendente apreciação por esta Corte de Contas o processo que definirá acerca do preenchimento de lacunas referentes a questões essenciais, como o prazo prescricional, o início da contagem e as hipóteses de interrupção. Ademais, não está claro quais serão os processos efetivamente alcançados pela modificação do entendimento.

11. Enquanto isso, tenho acompanhado a compreensão pela manutenção da jurisprudência consolidada pelo TCU no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário e, quanto à pretensão punitiva do TCU, o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, assentou que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 (dez) 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.

12. No presente caso, vale recordar que a prescrição da pretensão punitiva já foi reconhecida pelo Acórdão 3959/2015 – TCU – 1ª Câmara, que deixou de aplicar multa aos responsáveis.

13. Quanto aos argumentos de que o Acórdão 3959/2015-1ª Câmara deveria ser anulado, em razão de ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, acompanho integralmente a análise da Serur, que assim se manifestou:

6.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar como será demonstrado. Inicialmente, não procede a alegação de que houve desconsideração por parte do Tribunal em relação à comprovação do objeto do Convênio Sert/Sine 059/99, tendo em vista que a decisão impugnada baseou-se nos autos, resultando na impugnação da integralidade dos recursos repassados, diante da movimentação financeira irregular, em que os recursos da conta corrente específica do convênio foram objeto de saque, além de não terem sido apresentados comprovantes de entrega de vale-transporte e fichas de inscrição com a assinatura dos alunos (peça 60, p. 1-2).

6.3. Ao contrário do que afirma o recorrente, não basta a execução física do objeto para fins de comprovação da regular aplicação dos recursos, fazendo-se necessário a demonstração de que os recursos foram aplicados corretamente, que a finalidade do ajuste foi alcançada, além do nexo causal entre as verbas conveniadas e as despesas realizadas, o que inclui a comprovação pelo gestor de que esse objeto tenha sido pago com os recursos do ajuste, o que não ocorreu no presente caso (Acórdãos 12.109/2020-1ª Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues, 3224/2019-1ª Câmara, Rel. Augusto Sherman e 892/2018-plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

(...)

6.7. Ademais, eventual posicionamento favorável de outros órgãos administrativos não influenciam o posicionamento adotado por este Tribunal, o qual exerce sua competência de forma independente e não se vincula a pareceres de concedentes ou repassadores de recursos públicos federais, em sede de análise de prestação de contas de convênios (Acórdãos 2.079/2007-TCU-Segunda Câmara, 4.221/2010-TCU-Primeira Câmara e 1.553/2011-TCU-Plenário).

6.8. Dessa forma, e constatando que inexistente nos autos parecer ou decisão que evidencie a aprovação das contas pela Sert ou qualquer outra entidade, não há que se falar em ato jurídico perfeito, nem em segurança jurídica em relação à manutenção de situação ilegal aos interesses públicos, em especial por violação a leis, princípios e regulamentos.

6.9. O Acórdão 17/2005-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, apresentado na peça recursal, não serve como precedente, considerando que a análise integral daquele *decisum* demonstrou que houve execução física e financeira do convênio, concluindo pela inexistência de débito, diversamente do presente caso.

6.10. A questão do transcurso de tempo também alegada pelos recorrentes foi anteriormente enfrentada em parecer do MP/TCU, à peça 58, p. 1, não havendo que se falar na nulidade da condenação por este motivo, considerando que os recorrentes foram notificados a primeira vez em 4/10/2006 (peça 2, p. 110) prazo inferior a 10 anos do término da vigência do Convênio Sert/Sine 059/99, que ocorreu em 20/9/2000 (peça 1, p. 186).

6.11. Quanto aos arts. 20 a 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), que, no entendimento dos recorrentes, deveriam ser observados na realidade destes autos, não são aplicáveis ao presente caso, em que a condenação dos responsáveis, na condição de signatários e operadores do Convênio Sert/Sine 059/99, está absolutamente desatrelada de "valores jurídicos abstratos" (art. 20), da "invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa" (art. 21) e da "interpretação de normas sobre gestão pública" (art. 22).

6.12. Verifica-se, portanto, que os argumentos colacionados pelos recorrentes são insuficientes para provocar a nulidade do acórdão impugnado.

14. No que diz respeito ao débito, observo que a Serur empreendeu grande esforço na tentativa de conciliar os fatos relacionados à finalidade do convênio com a documentação juntada aos autos, uma vez que é imprescindível a comprovação do nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Ou seja, não basta atestar a realização do objeto, como também não é suficiente acostar comprovantes que não identifiquem de modo incontestado que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos.

15. Entretanto, homenageando o princípio do formalismo moderado, bem como o da instrumentalidade das formas, apesar do constatado saque na conta corrente específica, situação vedada na IN 1/1997 em vigor à época, a Serur, nos itens 7.4 a 7.13 de sua instrução, reproduzida no Relatório precedente, procurou estabelecer vínculo entre os saques da conta corrente e as despesas financeiras da avença, para reavaliar a quantificação do débito anteriormente apurado neste processo.

16. Como resultado dessa acurada análise, a Serur chegou à seguinte conclusão:

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

(...)

8.2. Alternativamente, caso esta Corte de Contas não esteja de acordo com a proposta do item anterior, propõe-se que seja dado provimento parcial ao recurso ora interposto para reduzir o débito original para 59.829,58, conforme a seguir:

Data da ocorrência	Valor original	Tipo
--------------------	----------------	------

6/10/1999	25.813,85	Débito
14/12/1999	16.433,93	Débito
22/12/1999	21.247,80	Débito
24/11/1999	1.461,00	Crédito
15/12/1999	2.205,00	Crédito

17. Naquilo que não divergimos, acolho o exame e a proposta de encaminhamento da Serur, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, incorporando seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, para dar provimento parcial ao presente recurso, de forma a reduzir o débito objeto do item 9.2 do Acórdão recorrido, conforme detalhada apuração realizada pela unidade técnica.

18. Ante as informações acostadas aos autos sobre o pagamento do débito (peças 260 a 279), cabe informar aos interessados que, na confirmação de recolhimento de débito em valores superiores aos devidos, pode-se requerer o respectivo ressarcimento, nos termos da Portaria Conjunta Segecex-Segedam 1/2021, arts. 2º, inciso I, 3º e 4º, incisos I a VIII.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator