



TC 001.852/2015-9

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Maranhão.

Recorrentes: Departamento Regional do Senai no Estado do Maranhão (03.775.543/0001-79), Ricardo de Alencar Fecury Zenni (114.355.341-15) e Elito Hora Fontes Menezes (077.017.485-04).

Advogados: Fernanda Moreira de Sousa (OAB/MA 6.812), representando o Senai/MA – procuração à peça 57; José Henrique Cabral Coaracy (OAB/MA 912), representando Ricardo de Alencar Fecury Zenni – procuração à peça 61; e, Dannel Alves Costa (OAB/SE 4.416), representando Elito Hora Fontes Menezes – procuração à 92.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. 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. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Preliminares. Não incidência da prescrição nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Inaplicabilidade do instituto da decadência administrativa no âmbito da processualística do TCU. Ausência de caracterização de longo tempo entre os atos inquinados e as citações dos recorrentes. Impossibilidade de se reconhecer a iliquidez das presentes contas. Legitimidade passiva dos recorrentes configurada. Mérito. Ausência de novos elementos impedem a mitigação de responsabilidade ou a desconstituição do débito. Conjunto de irregularidades fundamento a imputação de débito pela integralidade dos recursos transferidos para a execução do objeto do convênio. Não provimento.



INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ricardo de Alencar Fecury Zenni (peça 103), pelo Departamento Regional do Senai no Estado do Maranhão, Senai/MA (peças 114-115), e Elito Hora Fontes Menezes (peça 126) contra o Acórdão 2.859/2022-TCU-Primeira Câmara (peça 69), mantido pelo Acórdão 4.822/2022-TCU-Primeira Câmara (julgamento referente ao julgamento de dois recursos de embargos de declaração – peça 100), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (subitens assinalados em negrito indicam concessão do efeito suspensivo recursal):

(...)

9.1. excluir Lúcio de Gusmão Lobo Junior e José de Ribamar Costa Correa da relação processual;

9.2. considerar revéis, para todos os efeitos, Ricardo Nelson Gondim de Faria, Hilton Soares Cordeiro e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/MA), dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

9.3. acatar parcialmente as alegações de defesa de Ricardo de Alencar Fecury Zenni, tendo em vista sua exoneração em 2/3/2005;

9.4. rejeitar as alegações de defesa de Elito Hora Fontes Menezes;

9.5. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as contas de Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Ricardo Nelson Gondim de Faria, Hilton Soares Cordeiro, Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/MA), condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional;

9.5.1. responsáveis solidários: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Ricardo Nelson Gondim de Faria, Hilton Soares Cordeiro, Elito Hora Fontes Menezes e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/MA)

Valor (R\$) Data

130.565,44 22/2/2005

9.5.2. responsáveis solidários: Ricardo Nelson Gondim de Faria, Hilton Soares Cordeiro, Elito Hora Fontes Menezes e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/MA)

Valor (R\$) Data

85.565,44 11/3/2005

48.000,00 14/3/2005

9.6. 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;

9.7. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, aos responsáveis e à 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.

HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MT) instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face da determinação



contida no subitem 1.8.1 do Acórdão 3.114/2014-TCU-Segunda Câmara, o qual determinou ao Ministério do Trabalho que instrísse novamente 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 505624 – termo de convênio e plano de trabalho à peça 1, p. 18-31 e 49-61) e do Contrato 27/2004-Sedes (peça 2, p. 34-42), em desfavor dos Senhores Ricardo Alencar Fecury Zenni, 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/DATEM/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, cujos achados estão consolidados no relatório de TCE à peça 13, p. 70-91, bem como na Nota Técnica 66/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 12, p. 5-20).

2.1. 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 atuando processos específicos para cada contrato firmado com a Sedes/MA (peça 12, p. 5). Neste contexto, foi atuado 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 atuado 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).

2.2. Após o processamento da TCE em sua fase interna (peças 1-13), os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) que, no que pertine à presente análise e após a realização de diligência (com a sobrevinda da documentação juntada às peças 31 a 39), se manifestou pela citação solidária dos responsáveis, pelas seguintes irregularidades (peça 40, p. 12 e p. 15-19):

(...) Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15), Gerente da Sedes/MA; gestão 11/6/2002 a 7/3/2005, (...); Elito Hora Fontes Menezes (CPF 077.017.485-04), Diretor Regional do Senai/MA à época, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/MA (CNPJ: 03.775.543/0001-79), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, a importância abaixo identificada, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento.

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 suscitam tornam informações concernentes à execução física das ações pactuadas pouco confiáveis, bem como impedem o estabelecimento do nexos 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

(...)

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 suscitem dúvidas quanto à veracidade das informações, quando as informações deveriam confirmarem-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 pretendidos 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 impedem 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 pretendidos 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 Faria (CPF 706.068.383-68), Supervisor de Qualificação Profissional da Sedes/MA à época; Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), 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). [grifos suprimidos do texto original]

2.4. As alegações de defesa de Ricardo Zenni e Elito Menezes e do Senai/MA foram juntadas, respectivamente, às peças 61 e 62 e o Senai/MA não respondeu à citação. A documentação apresentada foi analisada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) que as acolheu parcialmente e, por via de consequência, propôs que as contas dos mencionados responsáveis fossem julgadas irregulares, com imputação das parcelas de débito das irregularidades não elididas (peças 64-66), quais sejam:

(...)

Responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-Gerente de Estado de Desenvolvimento Social, gestão 11/6/2002 a 2/3/2005 (...) 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

(...)

Responsáveis: (...) 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.

2.5. O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) acompanhou de forma parcial ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica de origem, propondo que, em relação a Ricardo de Alencar Fecury Zenni, os autos fossem arquivados e a redução da uma das parcelas de débito, com o seguinte encaminhamento (peça 67):

(...)

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.

2.6. Em 24/5/2022, acolhendo a proposta da Secex/TCE, foi prolatado o Acórdão 2.859/2022-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Senai/MA (peça 93) e Elito Menezes (peça 96) interpuseram recursos de embargos de declaração os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 4.822/2022-TCU-Primeira Câmara.

2.7. Irresignados, os responsáveis, ora recorrentes apresentam recursos de reconsideração os quais se passam à análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os exames de admissibilidade desta Secretaria (peças 111 e 133-135) propuseram o conhecimento dos recursos com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.4, 9.5 (e subitens) e 9.6 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 137), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se incide a prescrição sobre o débito imputado aos responsáveis a par das disposições da Resolução-TCU 344/2022;

a.2) se incide a decadência administrativa em face do exaurimento do prazo de cinco anos entre as irregularidades e a citação do responsável;

a.3) se o acórdão é nulo por cerceamento à defesa em face do longo decurso de tempo entre as irregularidades constatadas e a citação dos responsáveis;

a.4) se dois dos três recorrentes são partes legítimas para figurar no polo passivo da presente tomada de contas especial;

b) no mérito:

b.1) se há elementos nos autos aptos a mitigar as responsabilidades dos recorrentes a par das diversas situações de fato de cada um deles; e

b.2) se o débito pode ser desconstituído em relação a dois dos três responsáveis.

5. [Preliminar] - Incidência da prescrição

5.1. Ricardo Zenni e o Senai/MA requerem a incidência da prescrição tendo em vista que houve exaurimento dos prazos prescricionais de dez anos, previsto no Código Civil, e de cinco e três anos, previstos na Lei 9.873/1999 (peças 103, p. 50-63, e 114, p. 5-13).

Análise:

5.2. Não incide a prescrição. Importa assinalar que toda a discussão afeta à incidência da prescrição no âmbito da processualística deste Tribunal foi integralmente regulamentada quando da aprovação da Resolução-TCU 344/2022 e todas as teses invocadas pelos recorrentes sobre o tema



foram discutidas no âmbito da prolação do Acórdão 2.285/2022-TCU-Plenário (TC 008.702/2022-5, relatoria do Ministro Antônio Anastasia), exarado nos seguintes termos:

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório do grupo de trabalho (GT) constituído pela Ordem de Serviço-Segecex nº 5, de 30 de março de 2022 (peça 2), em cumprimento ao item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, nos autos do TC-000.006/2017-3, relator Ministro Raimundo Carreiro, revisor Ministro Walton Alencar Rodrigues, com o objetivo de “propor projeto de normativo que discipline o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aprovar o projeto de resolução, na forma do texto anexo;

9.2 orientar a Consultoria Jurídica a manter a Presidência informada sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que tange ao termo inicial da prescrição, segregando as decisões relativas a processos de fiscalização daquelas referentes a processos de contas.

5.3. No caso em exame, as irregularidades atribuídas aos responsáveis constaram do Relatório de Fiscalização/CGU 532, assinado em 9/6/2005 (peça 1, p. 62), de forma que a referida data deva ser considerada como início do prazo prescricional em decorrência do disposto no inciso IV do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022 (“da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade”).

5.4. O mencionado normativo interno do TCU enumera diversas causas de interrupção da prescrição, a saber:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

5.4.1. Após 9/6/2005, ocorreram diversas interrupções quanto ao transcurso do prazo prescricional:

| Ocorrências | Fundamento normativo da interrupção do prazo prescricional | Localização nos autos |
|--|--|---|
| 1 – Notificações dos recorrentes para apresentação de defesa quanto ao relatório preliminar, notificação e demonstrativo de débito da Comissão de TCE do MTE, em 29/3/2010 | Inciso I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 | Avisos de recebimento (AR’s) à peça 11, p. 7-18, e ofícios de notificação à peça 11, p. 361-402, todos do TC 018.969/2013-5 |
| 2 – Notificações dos recorrentes para o recolhimento do débito ao Erário em face da rejeição das defesas apresentadas, em 14/7/2010, 15/7/2010 | Inciso I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 | Ofícios de notificação à peça 12, p. 146-186, e AR’s à peça 12, p. 194-204, todos do TC 018.969/2013-5 |
| 3 – Prolação do Acórdão 3.114/2014-TCU-Segunda Câmara, determinando a reinstrução dos autos, em 1/7/2014 | Inciso II do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 | Peça 20 do TC 018.969/2013-5 |



| | | |
|---|--|--|
| 4 – Realização de diligência saneadora pelo TCU, em 15/3/2018 | Inciso II do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 | Ofício à peça 17 e AR à peça 18 |
| 5 – Citações dos responsáveis no âmbito deste Tribunal, em 15/10 a 16/10/2019 | Inciso I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 | Ofícios às peças 43-47 e AR's às peças 48-49 e 52-54 |

5.4.2. À luz das ocorrências interruptivas supramencionadas, não se verifica o exaurimento prazo prescricional quinquenário entre elas. Também não se verifica a incidência da prescrição entre termo *a quo* da prescrição, em 9/6/2005 (item 5.3 deste Exame), e a primeira interrupção da prescrição (item 1 da tabela) e nem entre a última interrupção (item 5 da tabela) e a prolação do acórdão recorrido, em 24/5/2022 (item 2.6 deste Exame).

5.5. Quanto à eventual incidência da prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 (“Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”), ao se compulsar os incidentes processuais lançados nas peças do TC 018.969/2013-5 e destes autos, não se verifica a sua incidência.

6. [Preliminar] – Incidência do instituto da decadência administrativa

6.1. Considerando que os atos tidos por irregulares ocorreram em 2005 e a citação dele se deu em 25/9/2019, Ricardo Zenni requer a invalidade do acórdão recorrido em face da incidência da decadência administrativa, com base no disposto no § 1º do art. 54 da Lei 9.874/1999 e nos arts. 207 e 210 do Novo Código Civil, bem como em diversos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais (peça 103, p. 8-49).

Análise:

6.2. Não assiste razão ao recorrente.

6.3. A incidência da decadência administrativa na processualística do TCU já é tema que resta pacificado. Com efeito, diversos precedentes constantes na base de “Jurisprudência Seleccionada” deste Tribunal contém enunciados que explicitam esse entendimento:

a) Acórdão 911/2009-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça):

Não se aplica a decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos de competência constitucional de controle externo;

b) Acórdão 3.256/2012-Plenário (relatoria do Ministro Augusto Nardes):

Não incide o prazo decadencial previsto no art. 54 Lei 9.784/1999 sobre os atos de atividade finalística do TCU, dado que a sua natureza não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo; e

c) Acórdão 1.088/2015-Plenário (relatoria do Ministro Augusto Nardes):

A duração e a validade do processo de controle externo não se vinculam ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 (norma geral), porquanto aplicáveis as disposições da Lei 8.443/1992 (norma especial), que não regula matéria de decadência.

6.4. Ademais, ratificam-se os fundamentos lançados no acórdão recorrido sobre a tese em discussão:

a) voto condutor do acórdão recorrido (peça 70, p. 2, nono parágrafo):

A jurisprudência do TCU é pacífica quanto à aplicação da Lei 9.874/1999 aos processos de controle externo apenas de forma subsidiária. Os processos conduzidos pelo TCU têm disciplina própria na Constituição Federal, na Lei 8.443/1992 e nos normativos infralegais decorrentes; e

b) instrução da unidade técnica (peças 64, p. 10, subitem 22.2.6, 65-66):

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).

7. [Preliminar] – Cerceamento de defesa por longo decurso de tempo

7.1. Ricardo Zenni e Senai/MA argumentam que houve cerceamento de suas defesas em face do longo tempo decorrido entre os atos irregulares a eles imputados, nos idos de 2005, e as citações deles realizadas somente em 2019. Requerem, assim, que suas contas sejam consideradas ilíquidáveis com base em diversos apontamentos doutrinários e de precedentes deste Tribunal (peças 103, p. 67-74, e 114, p. 13-17).

Análise:

7.2. Não assiste razão aos recorrentes.

7.3. Inicialmente, é importante mencionar que os marcos temporais, de início e fim, para se aferir se houve cerceamento à defesa dos recorrentes, decorrente de longo decurso de tempo, é o interregno entre as datas em que os fatos, tidos por irregulares, foram apurados e a primeira notificação deles sobre as imputações. É o que se extrai de diversos precedentes deste Tribunal, extraídos da base de “Jurisprudência Seleccionada”, quais sejam os Acórdãos:

a) 1.118/2008-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Valmir Campelo):

Consideram-se ilíquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em decorrência do longo intervalo entre os fatos e sua apuração, por razões alheias à vontade do responsável;

b) 1.995/2013-Plenário (relatoria do Ministro José Mucio Monteiro):

O longo decurso de prazo desde a ocorrência das irregularidades até a primeira notificação, com possibilidade de comprometer o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, enseja a exclusão dos responsáveis da relação processual; e

c) 9.592/2015-Segunda Câmara (relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

O longo transcurso de tempo entre a ocorrência do fato gerador e a primeira notificação ao responsável compromete sobremaneira o exercício da ampla defesa, do contraditório, da garantia da produção de provas e do devido processo legal, cabendo o arquivamento dos autos.

7.4. Dessa forma, considerando que as irregularidades foram apuradas em 9/6/2005 (vide item 5.3 deste Exame) e a primeira notificação dos recorrentes, na fase interna do processo de TCE, ocorreu em março de 2010 (item 1 da tabela lançada no subitem 5.4.1 deste Exame), portanto, interregno de tempo inferior a cinco anos, não se verifica pertinência quanto à alegação de que houve longo decurso de tempo para o exercício da ampla defesa apto a tornar ilíquidáveis as presentes contas.

7.5. Ademais, já na fase externa do processo de TCE perante este Tribunal, houve a citação dos recorrentes em outubro de 2019 (item 5 da Tabela lançada no subitem 5.4.1 deste Exame) para nova oportunidade de exercício da ampla defesa, não tendo exaurido interregno de tempo superior a dez anos da última notificação. O referido interregno de tempo também não se caracteriza como longo decurso apto a caracterizar eventual prejuízo à defesa dos recorrentes.

7.6. Não se pode deixar de mencionar, também, que na discussão em voga, não houve infringência ao “princípio da não surpresa” (normatizado no art. 10 do CPC – “O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”). já que os recorrentes, ao serem citados, não foram surpreendidos, afinal de contas já detinham pleno conhecimento sobre o processo de TCE em sua fase interna.

7.7. Por fim, há que se assinalar que, da reanálise dos elementos contidos nos autos, não se verificam requerimentos de diligências por parte dos recorrentes para obtenção de documentos do interesse deles, perante o órgão repassador, perante a comissão de TCE ou no âmbito deste Tribunal, não havendo razão para que seja reconhecido eventual cerceamento de defesa.

8. [Preliminar] – Ilegitimidade passiva

8.1. Ricardo Zenni argumenta que não pode figurar no presente processo uma vez que a conduta a ele imputada em sua citação é inconsistente com os atos irregulares a ele imputados (peça 103, p. 63-67):

a) pela simples leitura da Cláusula segunda do Contrato 27/2004 se verifica que, a par de sua condição funcional de Secretário de Estado e Desenvolvimento Social, ele não era responsável pela execução direta do mencionado contrato;

b) houve imputação objetiva quanto à informação de que ele faltou com o dever de fiscalização, o que é vedado em nosso ordenamento jurídico e com base em precedente judicial;

c) não foi demonstrada sua conduta dolosa o que seria requisito para imputação de multa; e

d) por fim, os atos inquinados se tratam de falhas meramente formais e não de irregularidades graves.

8.2. Além de precedente deste Tribunal a favor de sua tese (Acórdão 5.796/2014-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), o Senai/MA alega ser parte ilegítima para figurar no polo passivo desta TCE por que o julgamento de mérito sobre suas contas deveria recair unicamente sobre os seus administradores e demais responsáveis (peça 114, p. 19-21) lançando o seguinte questionamento:

(...)

Faria sentido, por exemplo, julgar as contas de uma empresa estatal ou de sociedade de economia mista em face de inadimplemento de uma obrigação contratual (ou mesmo convenial) firmada com outro órgão também jurisdicionado ao TCU?

Não faria sentido, com a devida vênia, o julgamento de mérito das contas da própria pessoa jurídica, seja em tomada de contas ordinária, seja em sede de tomada de contas especial.

A questão, portanto, merece aprofundada reflexão, sob pena de se ferir o espírito da própria Constituição Federal, no que concerne à jurisdição de contas, e de impor descabido ônus à pessoa jurídica jurisdicionada ao TCU.

Análise:

8.3. Esta preliminar também não deve ser acolhida.



8.4. Como se verifica no rol de irregularidades transcritas no item 2.2 deste Exame, os recorrentes foram citados, solidariamente, por diversas condutas as quais, em seu conjunto, definem, validamente, a legitimidade deles para figurar no polo passivo da presente TCE, em face do disposto no art. 16, § 2º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/1992, que dispõe que no caso da comprovação de dano ao Erário, o TCU 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.

8.5. Consta na instrução que fundamentou a citação dos recorrentes que:

8.5.1. A conduta de Ricardo Zenni, na qualidade de Secretário da Sedes/MA, foi omissiva por deficiência no acompanhamento e fiscalização da execução das ações previstas na pactuação sob exame, uma vez que (peça 40, p. 12):

a) o referido encargo constitui um poder-dever do contratante que reduz e previne riscos à inexecução contratual, execução em desacordo com o pactuado ou correção tempestiva delas;

b) há expressa previsão contratual quanto a sua omissão. É o que o disposto na Cláusula Terceira, item 1, alínea “a” do Contrato 27/2004 (peça 2, p. 35), *verbis*:

Supervisionar e fiscalizar a execução do objeto deste Contrato, indicando as providências para a consecução dos fins desejados, podendo delegar competências a terceiros;

c) ou seja, não procede a alegação do recorrente de que ele foi incluído na presente relação processual como executante do objeto daquela pactuação; e

d) por fim, incabível a alegação de imputação objetiva já que o recorrente não contrapôs prova documental quanto ao apontamento da unidade técnica de origem, de ordem subjetiva, em face da inexistência de elementos que apontassem que ele tenha agido de forma diligente quanto à falta do devido exercício do poder-dever administrativo (peça 40, p. 12):

(...) não há evidências de que houve *vistoria in loco* no período de execução do contrato. Encontrou-se apenas os relatórios de supervisão sem identificação do responsável pela *vistoria* e data de realização (peça 11, p. 118-121) que, inclusive, apontou deficiências neste quesito e em outras áreas.

8.5.2. Já em relação ao Senai/MA, melhor sorte não socorre àquela entidade:

a) é incontroverso que o Senai/MA foi a pessoa jurídica encarregada de executar os serviços objeto do Contrato 27/2004;

b) no âmbito deste Tribunal, foi julgado incidente de uniformização de jurisprudência, onde foi firmado o entendimento de que é cabível o chamamento ao processo de pessoa jurídica de direito privado que dá causa a dano ao Erário quando se busca a realização de uma finalidade pública com recursos públicos, hipótese do presente caso. Com efeito, dispõe o item 9.2 do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman):

(...)

Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

c) antes mesmo do citado incidente, há precedente no sentido de que as entidades de classe, sob jurisdição deste Tribunal também respondem por eventual débito, nos termos do

enunciado que se extrai do Acórdão 3.085/2012-Plenário (relatoria do Ministro José Jorge):

É aplicável também às entidades de classe o entendimento segundo o qual há responsabilidade solidária entre a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores quando ocorrer dano à União;

d) em resposta à indagação do recorrente, há que se esclarecer que as contas do Senai/MA não foram julgadas irregulares. O acórdão recorrido se limitou a imputar-lhe o respectivo débito, de forma que é inaplicável o precedente por ele invocado.

9. [Mérito] – Mitigação da responsabilidade

9.1. Ricardo Zenni, repisando seus argumentos preliminares, requer que (peça 103, p. 67, itens 73-74, e p. 75-76):

a) o processo seja extinto por total inconsistência dos elementos de prova; e

b) sejam as suas contas julgadas regulares com ressalva pelo fato das imputações não serem graves.

9.2. O Senai/MA alega que a sua responsabilidade deve ser afastada tendo em vista que (peça 114, p. 17-19):

a) ao contrário dos gestores de recursos públicos, o terceiro contratado (Sesi/MA) não tem o dever de demonstrar a sua boa e regular aplicação, nos termos do que foi decidido neste Tribunal no âmbito do Acórdão 5.344/2014-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

b) ressalte-se:

(...)

O SENAI/MA foi um dos contratados da Secretaria de Estado Sedes/MA, verdadeira convenente, que recebeu o repasse do Poder Público para a consecução dos objetivos estabelecidos, de tal modo que os cursos oferecidos à comunidade pelo Recorrente eram de determinação da própria Secretaria de Estado, tendo a entidade atuado tão somente na materialização de um desses objetivos, não figurando, pois, no instrumento de Convênio, pelo que a obrigação relativa à prestação de contas do repasse financeiro caberia à Secretaria (convenente), e, via de consequência, a obrigação de guarda documental para os fins desta Fiscalização; e

c) não houve individualização de sua conduta e a imputação de débito solidário se deu de forma objetiva. De qualquer forma, os recursos foram devidamente aplicados.

Análise:

9.3. Não assiste razão aos recorrentes.

9.4. Com relação à defesa apresentada por Ricardo Zenni há que se assinalar que:

a) não indicou, precisamente, quais elementos de provas constantes nestes autos se mostraram com “total inconsistência” a fundamentar a “imputação de irregularidade e débito” a ele;

b) como dito alhures, a conduta a ele imputada, omissa e desidiosa, diz respeito à omissão de sua parte na supervisão e na fiscalização quanto à devida execução do Contrato 27/2004 e não foram apresentadas razões, de fato ou de direito, com o condão de descaracterizar tal conduta;

c) em relação ao argumento de que as irregularidades em discussão se tratam de falhas formais, entende-se que assistiria razão ao recorrente se ocorreram de forma isolada. No entanto, dada a quantidade de ocorrências irregulares verificada, o seu conjunto resta apto a fundamentar o débito imputados a todos os responsáveis solidários. À míngua da apresentação de novos elementos, ratifica-



se, em síntese, as imputações constantes na instrução da unidade técnica de origem que fundamentou a citação de todos os responsáveis solidários (peça 40, p. 15):

- 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.

9.5. Em relação aos argumentos apresentados pelo Senai/MA:

9.5.1. Ao terceiro contratado, Sesi/MA, compete, não a alegada demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, mas a se contrapor às imputações de irregularidades que fundamentam o débito imputado constante na decisão recorrida. É exatamente o ônus probatório, descuidado recorrente, que se aplica segundo a parte final do enunciado do Acórdão 1.522/2016-Plenário (de relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) , aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e **aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.** [grifos]

9.5.2. O fato da prestação de contas não recair sobre o Senai/MA não afasta a sua responsabilidade pela fiel execução do objeto pactuado no âmbito do Contrato 27/2004. Fato é que, a par das inúmeras irregularidades constatadas, competia àquele serviço social apresentar elementos de prova aptos a desconstituí-las de forma a, eventualmente, mitigar a sua responsabilidade.

9.5.3. A responsabilidade do Senai/MA se deu pelo fato de ele ser o próprio executante do multicitado contrato. Não houve a alegada imputação de débito, sob a modalidade objetiva, posto que no respectivo ofício de citação foi lançado o rol das irregularidades constatadas, afetas diretamente àquele serviço social, as quais acabaram por gerar a impugnação total dos recursos públicos a ele destinado. Com efeito, os detalhamentos das irregularidades restam lançados no item 2.2 deste Exame (peça 43, p. 1) e resumidos na alínea “c” do item 9.4 supra e constam no ofício de citação (peça 43):

(...)

- a) Irregularidade: 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) Condutas: especificadas na instrução da unidade técnica;

c) Dispositivos violados: especificados na instrução da unidade técnica.

9.5.4. Enfim, o processo de responsabilização do Senai/MA se deu, validamente, de forma subjetiva não havendo razões para que sua responsabilidade seja mitigada.

10. [Mérito] – Desconstituição do débito

10.1. O Senai/MA alega que o débito a ele imputado deve ser desconstituído asseverando que (peça 114, p. 21-25):

a) houve rigor excessivo quanto à exigência do vínculo denexo causalidade entre os recursos públicos alocados e a execução do objeto pactuado o que pode caracterizar, inclusive, em produção de prova diabólica;

b) aplicáveis as disposições do art. 20 e 22 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (Lindb) haja vista que as irregularidades detêm gravidade meramente formais;

c) houve empenho por parte do recorrente, com antecipação de recursos próprios para executar a pactuação, e só recebeu a contraprestação fora do prazo (conforme lançado no livro diário à peça 115). Assinale-se que nesse livro diário constam movimentações contábeis e financeiras que atestam que houve a prestação dos serviços objeto do Contrato 27/2004;

d) não se pode deixar de mencionar a precariedade quanto à falta de estrutura e histórico de pobreza que acometem os municípios do interior do Maranhão o que ocasiona escassez de prestadores de serviços e de habilidade quanto ao cumprimento das formalidades burocráticas;

e) foram utilizados instrutores e funcionários do próprio Senai/MA não havendo motivo para se falar em terceirização. Tal fato teria o condão de regularizar as despesas com encargos trabalhistas, FGTS, dentre outras, para os fins de comprovação destes gastos; e

f) por fim:

(...)

Destaca-se que, em virtude da complexidade dos serviços, diante do perfil do público-alvo dos municípios escolhidos, dos requisitos de escolaridade exigidos, da distância entre as localidades atendidas, da falta de interesse das comunidades em relação aos cursos, das dificuldades para a formação das turmas até as datas definidas, entre outras questões, surgiu a necessidade de revisão e a adoção de providências visando a complementação das turmas, novos prazos para a realização dos cursos, tudo isso com o conhecimento e a devida chancela da contratante, a Sedes/MA. [grifos suprimidos]

10.2. Elito Menezes assevera que (peça 126, p. 4-18):

a) os ministros do TCU, “exorbitaram sua competência” atribuindo presunção absoluta de culpa ao recorrente sem considerar que as falhas foram meramente formais. Consigne-se que foram indicadas irregularidades sobre um universo restrito de treinandos o que acabou por impor a imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados;

b) a emissão de relatórios antes da conclusão das turmas pois os certificados tinham que estar prontos no encerramento de cada curso, o que representa mero erro formal;

c) não foram explicitados como foram levantados os valores das parcelas de débitos imputadas ao recorrente;

d) as fichas de frequência, recibos, contratos e notas fiscais atestam que os serviços foram prestados, ou seja, inexistiu dano ao Erário nos termos do que reza doutrina e jurisprudência sobre o tema;

e) não há comprovação de que houve a efetiva lesão ao patrimônio público, não se podendo condenar em débito por danos presumidos ou baseados por meras conjecturas fáticas. A tese é a de que o:

(...) recorrente defende a impossibilidade de ser condenado sem adentrar na esfera subjetiva da conduta, deixando de analisar, de forma precisa, minuciosa e específica, as razões subjetivas que justificaram a responsabilização do então superintendente e, com maior ênfase, todos os fatos que lhe foram decorrentes, ou seja, seria imprescindível ao TCU analisar a boa-fé do executado, sob pena de caracterizar grave irregularidade formal e manifesta ilegalidade, como ocorreu no caso vertente. [grifos suprimidos]; e

f) o recorrente não agiu com má-fé que é requisito para imputação de débito, nos termos do disposto na Lei 8.429/1992 e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça; e

g) se houve erro, ele decorreu da conduta de terceiros (ordenador de despesas, membros da comissão de licitação, etc.) e não por ato doloso do recorrente. Nestes autos não houve nenhuma decisão acerca do dolo ou da boa-fé do recorrente.

Análise:

10.3. Não assiste razão aos recorrentes.

10.4. Em relação aos argumentos apresentados pelo Senai/MA:

10.4.1. A exigência do vínculo denexo causal entre os recursos públicos transferidos e a sua utilização no objeto pactuado não se mostra rigorosa na medida em que houve a devida notificação do recorrente em 2010, na fase interna do processo de TCE, ocasião em que poderia ter produzido provas sobre essa imputação.

10.4.2. Quanto à aplicabilidade das normas da Lindb, entende-se que não houve qualquer infringência àquela lei uma vez que o que foi considerado para a imputação sobre a integralidade dos recursos repassados foi o conjunto das irregularidades. Reitera-se a mesma análise lançada na alínea “c” item 9.4 deste Exame.

10.4.3. No presente contexto de irregularidades, antecipar recursos próprios e se ressarcir posteriormente com os recursos pactuados no âmbito do Contrato 27/2004 é indício adicional de quebra do mencionado vínculo de nexode causalidade. Em relação às movimentações financeiras, lançadas no livro diário à peça 115, não se prestam a sanear aquela irregularidade já que os comprovantes de despesas além de não terem sido lançados com a indicação do número do Convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA, apresentaram diversos outros indícios de irregularidades.

10.4.4. A precariedade que recai sobre os municípios do interior do Maranhão é fato público e notório e na aprovação do convênio e na concretização do respectivo contrato já foram levados em consideração, tanto pelo concedente, como pelo conveniente. A aceitabilidade deste tipo de argumento, por questões afetas ao princípio isonômico, conduziria à fragilização do sistema de controle dos gastos naquelas municipalidades.

10.4.5. O argumento de que, a par de que o Senai/MA utilizou instrutores de seu quadro para a execução do Contrato 27/2004, as despesas trabalhistas efetuadas devem ser desconstituídas do débito não se deve acolhê-lo uma vez que:

a) as referidas rubricas não dizem respeito ao pagamentos dos instrutores que deveriam ter sido contratados de forma autônoma com a respectiva emissão de recibos de pagamento a autônomos (ainda que fossem funcionários do Senai/MA);

b) tal fato foi objeto de análise da comissão de TCE ao emitir a Nota Técnica 66/2014, no mesmo sentido, asseverando-se a impertinência com o objeto do convênio (peça 12, p. 17), nos seguintes termos:

(...) Despesas sem pertinências com o objeto do convênio MTE/SPPE 42/2004-GDS/MA e o Contrato 27/2004-SEDES/MA.

Dos encargos lançados na planilha a seguir o GETCE solicita a devolução em razão de que os valores foram recolhidos fora do prazo de vigência do contrato, e ainda o fato de que despesas como Contribuição Sindical, FGTS de Rescisão e FGTS, não integram o pagamento de pessoal contratado por RPA, como deveria ter sido realizado na execução do já mencionado contrato;

c) ratificam-se, ademais, os apontamentos lançados pela unidade técnica de origem que não acolheu a mencionada alegação em razão de que (peça 64, p. 20):

(...) a Nota Técnica 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.

10.5. Já em relação às alegações de Elito Menezes:

10.5.1. Como dito anteriormente, o conjunto das irregularidades imputadas aos responsáveis não se afiguram como falhas meramente formais. Ademais, conforme mencionado pelo recorrente, os ministros deste Tribunal não exorbitaram de suas funções.

10.5.2. Em relação à alegação de que os valores de débito imputados ao recorrente não foram explicitados há que se assinalar que a instrução da unidade técnica de origem que, fundamentou a citação do recorrente, é expressa no sentido de que os montantes dizem respeito à integralidade dos recursos afetos ao Contrato 27/2004, verbis (peça 40, p. 15, item 47):

(...) 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.

10.5.2.1. Os comprovantes de transferência de valores ao Senai/MA constam à peça 2, p. 60-62 e 116-117 em três parcelas. A primeira, em 22/2/2005, no valor de R\$ 130.565,44, e a segunda no mesmo valor, em R\$ 11/3/2005, no valor de R\$ 82.565,44, e a terceira em 11/3/2005, no valor de R\$ 48.000,00.

10.5.3. A mera execução do objeto pactuado, como alega o recorrente, não atesta a regularidade dos gastos uma vez que há necessidade de que a conformidade financeira ateste que aquela execução foi realizada com recursos do convênio em discussão, o que, *in casu*, não se verifica. Neste sentido, há no TCU diversos precedentes, a exemplo dos Acórdãos:

a) 1.189/2008-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Valmir Campelo):

A simples realização do objeto não é suficiente para garantir a regularidade das contas, sendo essencial que seja comprovado o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto conveniado;

b) 997/2015-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos; e

c) 597/2019-Segunda Câmara (relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer):

A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.

10.5.4. Ao contrário do que alega o recorrente, todas as provas quanto à existência do débito e da ocorrência das irregularidades foram referenciadas na instrução da unidade técnica de origem à peça 40 e indicam Elito Menezes, na qualidade de Diretor Regional do Senai/MA, como sendo o subscritor do Contrato 27/2004 (peça 2, p. 42), responsável pelo pagamento de despesas sem a devida liquidação delas e de diversas outras irregularidades lançadas na matriz de responsabilização à peça 40, p. 20-23.

10.5.5. Em relação aos argumentos referentes à necessidade deste Tribunal de demonstrar a má-fé do recorrente, há que se esclarecer que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença da culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

10.5.6. Assim, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdãos 8.780/2017-TCU-Primeira Câmara, 4.667/2017-Primeira Câmara, ambos, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 635/2017-Plenário, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, dentre outros precedentes).

10.5.7. Ademais, não são aplicáveis os precedentes judiciais julgados com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) já que, pelo princípio da separação de instâncias, a processualística aplicável no TCU é diversa daquela que é seguida pelo Ministério Público, nas ações de improbidade ou de ação civil pública, a exemplo do que foi decidido no Acórdão 1.045/2022-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Augusto Nardes), a seguir enunciado:

O julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

10.5.8. O recorrente alega que o dever de ressarcimento deve recair sobre terceiros, no entanto, tal argumento não deve prosperar a par da análise lançada no subitem 10.5.4 deste Exame.

10.5.9. Por fim, quanto ao argumento de que não foi realizada nenhuma ponderação sobre a conduta do recorrente, pautada em sua boa-fé, transcreve-se a análise da unidade técnica de origem



sobre essa inexistente omissão já que, na coluna de “culpabilidade”, da tabela referente à matriz de responsabilidade, consta a referida ponderação.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) em relação às preliminares:

a.1) a par das disposições da Resolução-TCU 344/2022, não incide a prescrição quinquenária em virtude da ocorrência de diversos atos interruptivos da prescrição. Quanto à incidência da prescrição intercorrente, constata-se que os autos não ficaram paralisados em nenhum interregno de tempo superior a três anos;

a.2) já é pacificado, no âmbito deste Tribunal, o entendimento de que o instituto da decadência administrativa não se aplica na processualística do TCU em sede de processos de Tomada de Contas Especial;

a.3) não se verifica cerceamento à defesa dos recorrentes pois houve regular notificação deles nas fases interna e externa do processo de TCE e não houve infringência ao princípio processual da não surpresa;

a.4) a legitimidade dos recorrentes para figurar no polo passivo da presente TCE decorre de disposto na Lei Orgânica do TCU e em face da infringência às diversas cláusulas do contrato de execução do objeto pactuado;

b) quanto ao mérito:

b.1) não há razões para mitigar a responsabilidade de dois dos três recorrentes posto que não foram apresentados novos elementos aptos para descaracterizar ou afastar as irregularidades a eles imputadas;

b.2) da reanálise dos elementos contidos nos autos, se verifica que o conjunto de irregulares constatadas validam a imputação do montante débito integral transferido ao Senai/MA por força do Contrato 27/2004, não havendo razão para que o débito seja desconstituído. À míngua de novos elementos que apresentem fatos impeditivos, modificativos ou extintivos em relação aos fundamentos do acórdão recorrido, permanecem incólumes as parcelas de débito imputadas aos recorrentes.

11.1. Com base nessas conclusões, constata-se que este processo atende aos pressupostos de constituição e de regular desenvolvimento quanto a sua validade e, no mérito, não se verifica razões para que seja reformado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, propõe-se, com base nos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer os recursos para, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) dar ciência aos recorrentes, ao Ministério da Economia e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Aud-Recursos/1ª Diretoria.

Em 6/3/2023.

Ricardo Luiz Rocha Cubas



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Unidade de Auditoria Especializada em Recursos

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3149-6
(Assinado Eletronicamente)