



Proc. TC-007.343/2012-4

Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará, atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda do Estado do Pará

Tomada de Contas Especial

Recursos de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PA) e pelas Sr^{as} Suleima Fraiha Pegado, ex-titular da então Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA) - atual Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda dessa unidade da federação (Seter/PA) -, e Ana Catarina Peixoto Brito, ex-diretora da Universidade do Trabalho (Unitra-Seteps/PA), atestadora dos serviços e responsável técnica do Plano de Educação Profissional (PEP)/1999, contra o Acórdão 4.055/2014-TCU-1^a Câmara.

2. Por meio da deliberação recorrida, o TCU julgou irregulares as contas dos recorrentes, além daquelas do então presidente da Emater/PA, Sr. Ítalo Cláudio Falesi, e condenou-os em débito, em solidariedade, ante a ausência de documentos comprobatórios da execução regular do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional (ICTI) 23/1999. Além disso, foi aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. Referido instrumento, que contou com o aporte de R\$ 445.550,00 de recursos federais, foi custeado com recursos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfôr), repassados à Seteps/PA por meio do Convênio MTE [Ministério do Trabalho e Emprego]/Sefor/Codefat 21/1999 e seu 1^o Termo Aditivo, no valor global de R\$ 43.647.186,00. O objeto do convênio era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução de atividades inerentes à qualificação profissional.

4. As ponderações constantes dos recursos de reconsideração foram analisadas pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur) por meio da instrução à peça 90, a qual considerou que não haveria, por um lado, motivos para ser excluído o débito imposto aos responsáveis por meio do Acórdão 4.055/2014-TCU-1^a Câmara. Foi sugerida, por outro lado, a exclusão da multa aplicada aos responsáveis, tendo em vista ter sido verificada a prescrição da pretensão punitiva do órgão de controle externo quando da prolação dessa deliberação.

5. Tendo em vista essas conclusões, foi sugerido pela unidade técnica o conhecimento dos recursos e, no mérito, o provimento parcial, com a exclusão da sanção aplicada aos responsáveis por meio do item 9.3 do acórdão recorrido.

6. Acolho as conclusões e o encaminhamento sugerido pela Serur, com a manutenção do débito e o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em relação à multa consignada no item 9.3 do Acórdão 4.055/2014-TCU-1^a Câmara, a partir do conhecimento e do provimento parcial dos recursos.

7. No caso da Emater/PA, os documentos anexados ao seu recurso, que teriam, supostamente, o condão de comprovar a correta execução do referido ICTI, sequer guardam relação com o instrumento objeto desta TCE. Conforme destacou a Serur no item 6.16 de sua instrução, “tais documentos se referem a outros ajustes cujas quantidades de cursos, número de turmas, treinandos e valor são diversos do contrato que ora se analisa.”

8. Sobre o pedido da Emater/PA de realização de diligência para ser buscada a “verdade real” nesta TCE (peça 77, p. 7), cabe lembrar ao recorrente que é seu o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos federais, nos termos do art. 70, parágrafo único,

da Constituição Federal, e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967. Assim, não há que se falar na necessidade de realização do procedimento de apuração aventado pela entidade, o que incluiu o pedido de “entrevista [do TCU] junto dos capacitados do ICTI” (peça 77, p. 7).

9. Quanto às demais questões levantadas pela Emater/PA, a exemplo da suposta ocorrência de prescrição quanto ao débito e da existência de ação judicial por meio da qual foi pleiteada a devolução de recursos federais, em face da execução parcial do ICTI 23/1999, anuo ao entendimento manifestado pela Serur.

10. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorre do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, tendo sido o assunto pacificado no TCU por meio do Acórdão 2.709/2008, do Plenário, tendo essa deliberação seguido o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança STF 26.210.

11. No caso da ação judicial mencionada pela Emater/PA para embasar sua tese de suposta ocorrência de *bis in idem*, quanto à idêntica cobrança de restituição de valores pelo TCU e pelo Poder Judiciário, a Serur destacou que o Processo 2009.39.00012299-0 (ação civil pública), que tramitou na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém, foi extinto sem resolução de mérito, em face de ilegitimidade passiva e de inadequação da via eleita. Logo, não trouxe qualquer reflexo em relação a esta TCE.

12. Deve ser mantido, portanto, o débito imputado à Emater/PA, pois seu recurso de reconsideração foi incapaz de infirmar as constatações e conclusões que fundamentaram o Acórdão 4.055/2014-TCU-1ª Câmara.

13. Quanto aos recursos de reconsideração das Sr^{as}. Suleima Pegado e Ana Catarina Brito, com idêntico teor, verifico que não vieram acompanhados de quaisquer documentos capazes de comprovar a execução das ações de educação profissional contratadas.

14. As recorrentes limitaram-se a afirmar que as despesas foram regularmente realizadas, que não teria havido comprovação de indícios de irregularidades na aplicação dos recursos e que em outros contratos executados com recursos do Planfor, objeto de outras TCEs, o TCU teria julgado suas contas regulares com ressalva.

15. Conforme análise realizada pela Serur, as alegações das recorrentes não vieram acompanhadas de elementos de suporte hábeis a comprovar a correta aplicação dos recursos públicos, como fichas de matrícula dos treinandos, diários de classe e comprovantes de entrega do material didático, além dos certificados dos cursos.

16. Tais documentos poderiam, por hipótese, ter demonstrado a correta execução do ICTI 23/1999 e ter afastado as irregularidades que foram detectadas na fase interna da TCE e que remanesceram até o julgamento de mérito deste processo - e que ainda continuam sem justificativas na fase recursal -, a saber:

- a) atestação da execução de serviços, sem comprovação de sua efetiva realização;
- b) autorização ou ordenação de pagamento de parcela, sem comprovação da efetiva execução das ações contratadas;
- c) liberação de recursos, sem comprovação das exigências contratuais;
- d) **inexecução parcial do objeto do ICTI 23/1999**, em decorrência da não comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas. (transcrição do item 2.3 da instrução da unidade técnica à peça 90 – grifo nosso)

17. No que tange ao exame de outros processos de TCE nos quais foram analisadas as condutas das recorrentes com relação a contratos que empregaram recursos do Planfor, a exemplo do ICTI 23/1999, cabe destacar que o TCU vem realizando a análise de cada caso concreto com suas peculiaridades, conforme destacado no item 3 do voto proferido pelo Ministro José Jorge, relator do Acórdão 3.541/2014-TCU-2ª Câmara: “As falhas identificadas

neste processo também foram observadas em outros contratos firmados pela Seteps/PA e já apreciados por esta Corte. **O Tribunal vem se posicionando caso a caso, sempre examinando se os documentos apresentados são aptos a comprovar o cumprimento do objeto pactuado**” (grifo nosso).

18. Embora as recorrentes afirmem que em outros processos de TCE suas contas foram julgadas regulares com ressalva (Acórdãos 1.972/2014-TCU-1ª Câmara; 1.801/2012, 2.713/2012, 369/2014 e 1.437/2014, da 2ª Câmara), o caso concreto analisado neste processo não guarda vinculação com julgamentos anteriores do TCU sobre outros contratos, mesmo que custeados com recursos do Planfor. Nos termos do mencionado Acórdão 3.541/2014-TCU-2ª Câmara, não houve comprovação, quanto ao ICTI 23/1999, da correta aplicação da integralidade dos recursos federais no objeto pactuado entre a Seteps/PA e a Emater/PA.

19. Não há, portanto, como acolher os recursos das Sr^{as}. Suleima Pegado e Ana Catarina Brito, devendo ser mantido o débito a elas imputado.

20. Não obstante a manutenção do débito para todos os responsáveis, há que se reconhecer a necessidade de ser excluída a multa que lhes foi imposta por meio do item 9.3 da deliberação recorrida, em face da prescrição da pretensão punitiva.

21. Conforme raciocínio desenvolvido nos itens 5.4 a 5.13 da instrução da Serur, verificou-se a prescrição da pretensão punitiva do TCU, no caso concreto sob exame, em **11/1/2013**, considerando que a multa foi aplicada em **22/7/2014**, data de prolação do acórdão ora guerreado, ou seja, mais de dez anos contados a partir de 11/1/2003 (início da vigência do Código Civil).

22. Ressalto que o entendimento da Serur se encontra alinhado à atual jurisprudência deste Tribunal, com a prescrição baseada no art. 205 do Código Civil (“A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.”), combinado, quando for o caso, com a disposição do art. 2.028 dessa norma (“Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.”).

23. Acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, concernente ao prazo prescricional aplicável ao processo da Corte de Contas, lembro que o assunto se encontra em discussão no âmbito do TC 007.822/2005-4, cuja votação está suspensa ante o pedido de vista formulado em 12/3/2014 pelo Ministro Aroldo Cedraz.

24. Essa discussão refere-se à fixação de entendimento sobre qual deve ser o posicionamento a ser adotado pelo TCU, se (a) pela imprescritibilidade do exercício do poder-dever de sanção do Tribunal; (b) pela aplicação do prazo decenal previsto no Código Civil; ou (c) pelo prazo quinquenal, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público.

25. Todavia, enquanto se aguarda a deliberação definitiva no citado processo, o Tribunal continua a aplicar a prescrição decenal prevista no art. 205 do Código Civil, conforme destacou o Ministro-Relator José Jorge no voto condutor do Acórdão 2.568/2014-TCU-Plenário, *in verbis* (grifo nosso):

9. (...) em relação à proposta de ser reconhecida a prescrição quinquenal da pretensão punitiva em razão de os recursos públicos terem sido repassados em 5/10/1993 e a citação dos recorrentes somente ter sido autorizada por intermédio de acórdão exarado em 12/2/2003, lembro que **a jurisprudência majoritária deste Tribunal se consolidou, ante a ausência de norma específica tratando sobre o tema, no sentido de que devem ser aplicadas as regras gerais contidas no Código Civil.**

10. Assim, voltando ao exame do caso concreto e considerando como termo *a quo* para a contagem do prazo prescricional a data do fato, não vislumbro a incidência da prescrição da pretensão punitiva.

26. No mesmo sentido, foram proferidos diversos outros recentes acórdãos do Tribunal, como bem exemplificou o Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 346/2015-TCU-Plenário. Nesse julgado, Sua Excelência se alinhou ao atual entendimento da Corte de Contas, embora entenda que se deva adotar o prazo prescricional de cinco anos, contado a partir da data em que o TCU for cientificado dos fatos irregulares. Pela clareza de seu posicionamento, permito-me transcrever excertos de seu voto naquele julgamento, nestes termos:

18. Quanto à prescrição da pena de multa, ressalto que, na sessão plenária de 29/5/2013, no voto condutor do Acórdão 1.314/2013, assina lei que prepondera, no sistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas de natureza administrativa.

19. Na ocasião, defendi a tese de que a melhor analogia no caso da prescrição não é a realizada com as regras vigentes no Direito Civil, mas sim a obtida a partir das normas prevalentes no âmbito do Direito Público.

20. Diante disso e levando em conta os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, concluí que o prazo prescricional de cinco anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada diante da falta de lei específica.

21. Ademais, defendi como termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal.

22. Destaco, ainda, que pugnei a mesma tese no voto que proferi no âmbito dos processos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, ambos ainda não apreciados pelo Tribunal em virtude de pedido de vista do Ministro Aroldo Cedraz.

23. Inobstante o exposto, opto em aplicar ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara, 1.463/2013-Plenário e 3.297/2014-Plenário, a **jurisprudência até aqui predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas**. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva dos processos mencionados, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.

(grifo nosso)

27. Considerando que as citações dos responsáveis nesta TCE, realizadas a partir de julho de 2013, ocorreram após o prazo de dez anos da data da ocorrência das irregularidades (entre 1999 e 2000), aos recursos deve ser dado provimento parcial, no sentido de ser excluída a aplicação de multa aos recorrentes, em face da prescrição da pretensão punitiva. Tal provimento parcial aproveita ao Sr. Ítalo Falesi, que não recorreu contra o Acórdão 4.055/2014-TCU-Primeira Câmara, tendo em conta que os fatos que levaram à sua condenação em débito e à decorrente aplicação de sanção, por meio dessa deliberação, foram os mesmos imputados à Emater/PA e às Sr^{as}. Suleima Pegado e Ana Catarina Brito.

28. Ante o exposto, manifesto minha concordância em relação à proposta da Serur (peça 90), pelo conhecimento dos recursos e, no mérito, pelo provimento parcial, no sentido de ser excluído do Acórdão 4.055/2014-TCU-Primeira Câmara seu item 9.3.

Brasília, em 28 de abril de 2015.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador