

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 007.343/2012-4

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidades: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará, atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda do Estado do Pará

Responsáveis: Ana Catarina Peixoto de Brito (151.577.842-87); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater - PA (05.402.797/0001-77); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04); Ítalo Cláudio Falesi (000.481.782-68)

Advogados constituídos nos autos: João Luis Brasil Batista Rolim de Castro (OAB/PA 14.045) e Luana Tainah Rodrigues de Mendonça, (OAB/DF 28.949)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA REALIZAÇÃO INTEGRAL DO OBJETO DO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR O DÉBITO IMPUTADO. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DE FORMA A EXCLUIR AS MULTAS IMPUTADAS AOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado do Pará (Emater/PA) contra o Acórdão 4.055/2014-1.^a Câmara.

2. O presente feito cuida originalmente de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de supostas irregularidades ocorridas na aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999, firmado com a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA).

3. A aludida avença tinha por objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional.

4. Para a consecução do empreendimento, foi previsto repasse de R\$ 43.647.186,00 por parte Ministério do Trabalho, dos quais R\$ 6.654.000,00 ocorreriam no exercício de 1999, conforme o primeiro termo aditivo. A contrapartida estadual foi prevista no Plano de Trabalho, tendo sido definida em R\$ 3.967.926,00 no aludido exercício.

5. Para fazer frente ao objeto da avença, a Seteps/PA celebrou com a Emater/PA o Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, no valor total de R\$ 480.730,00,

dos quais R\$ 445.550,00 correriam por conta da primeira entidade e o restante ficaria a cargo da segunda.

6. Conforme a cláusula segunda do último instrumento, o seu objeto era *“a prestação de serviços relacionados à execução das ações de qualificação, requalificação e aperfeiçoamento profissional, no exercício financeiro de 1999, constantes do Plano de Educação Profissional e relacionados, quanto ao exercício de 1999, no Quadro de Metas Físico - Financeiras, Anexo I deste Instrumento, em consonância com os termos da proposta apresentado(a) pela EMATER e com as definições contidas em suas especificações e elementos técnicos, devidamente examinados e aprovados pela SETEPS.”*

7. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação das Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado, Secretária Executiva da Secretaria de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA) e Diretora da Universidade do Trabalho (Unitra/Seteps/PA), do Sr. Ítalo Cláudio Falesi, presidente da Emater/PA, e da própria Emater/PA, em virtude da *“impugnação parcial da execução do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, vinculado ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, SIAFI 371068, referentes às atividades inerentes à qualificação profissional.”* O valor do débito imputado, de forma preliminar, às responsáveis foi de:

| Data | Valor |
|-------------|--------------|
| 16/12/1999 | 72.314,70 |
| 03/01/2000 | 89.110,00 |

8. Após a análise das respostas encaminhadas, o Tribunal lavrou o Acórdão 4.055/2014-1.^a Câmara, por meio do qual decidiu julgar irregulares as contas das gestoras e da entidade, condená-las ao pagamento do débito supramencionado e aplicar a elas multas individuais fundadas no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00.

9. Irresignadas com essa deliberação, as Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado e a Emater/PA ingressaram com recursos de reconsideração, os quais mereceram a seguinte análise no âmbito da Secretaria de Recursos - transcrição parcial (peça 90):

“2.3. *As irregularidades observadas na tomada de contas especial foram as seguintes (peça 2, p. 166):*

- 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.*

2.4. *O débito apurado pelo tomador de contas, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis naquela fase da TCE, corresponde ao valor original de R\$ 161.424,70, referente à ausência de documentos probatórios da execução regular do instrumento de cooperação técnica interinstitucional (peça 2, p. 389).*

2.5. *No âmbito do TCU, os responsáveis foram citados em decorrência da seguinte irregularidade (peças 18-21):*

impugnação parcial da execução do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, vinculado ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, SIAFI 371068, referente às atividades inerentes à qualificação profissional, a qual

caracteriza infração aos dispositivos legais arts 62 e 63, §2º, II I, da Lei 4.320/1964; cláusulas 4ª e 8ª do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999; cláusula 3a, item 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA, arts. 54, 67 e 73, I, “b”, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea “b”, da IN/STN 1/1997, e art. 66 do Dec. 93872/1986.

2.6. *Após o regular desenvolvimento do processo foi prolatado o acórdão contra o qual se insurgem os recorrentes.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 82 e 84), ratificados à peça 86 pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA e pelas Sras. Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito contra o Acórdão 4.055/2014 – TCU – Primeira Câmara, suspendendo os efeitos dos subitens 9.2 a 9.4.*

3.1. *Deve-se asseverar que a Emater, com fundamento na presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, requer que seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso (peça 77, p. 11). Esclarece-se que o conhecimento do presente recurso interposto de forma tempestiva garante a atribuição dos efeitos devolutivo e suspensivo aos itens recorridos do acórdão condenatório, com fundamento nos arts. 33 da LO/TCU e 285 do RI/TCU.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto dos presentes recursos definir se:*

- a) houve ocorrência de prescrição;*
- b) houve o cumprimento do objeto do contrato;*
- c) alegada necessidade de realização de diligência para aferir o cumprimento do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional 23/1999 Seteps;*
- d) houve a ocorrência de bis in idem e se há necessidade de sobrestamento do presente feito;*
- e) a gestão atual da Emater possui responsabilidade pelo ressarcimento do débito;*
- f) é possível afastar o dano ao erário.*

Suposta ocorrência da prescrição

5. *A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA alega que o débito se encontra prescrito. Isso porque o débito é datado de 2001 e o prazo máximo para efetuar sua cobrança seria de 5 anos, nos termos do art. 206, § 5º, da Lei 10.406/2002 (peça 77, p. 3).*

5.1. *Ressalta que a instauração da tomada de contas especial foi publicada em 31/1/2005 e somente em 29/7/2013 que a recorrente foi notificada, tendo transcorrido um prazo superior a 8 anos, e por consequência está caracterizada a prescrição, na modalidade intercorrente. Esclarece que a prescrição intercorrente ocorre quando a ação é promovida e por falta de manifestação por ambas as partes, o processo permanece paralisado por mais de 5 anos, sem haver nenhuma providência capaz de finalizar o litígio (peça 77, p. 5).*

5.2. *Destaca que a prescrição intercorrente está prevista de forma expressa na Lei 9.873/1999, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal (peça 77, p. 4).*

Análise

5.3 *Quanto ao débito, ressalta-se que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.709/2008-Plenário, pacificou seu entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Tal se coadunou com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida no julgamento do Mandado de Segurança 26.210, publicado no Diário Oficial da União de 10/10/2008.*

5.4. *Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.*

5.5. *O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.*

5.6. *Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.*

5.7. *Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional do TCU, observa-se que não seria possível aplicar a sanção, por ter esgotado o prazo prescricional.*

5.8. *Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 1999 e 2000 (peça 58), sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em 2009 e 2010. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).*

5.9. *Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão somente estaria prescrita em 11/1/2013. A aplicação da multa ocorreu após esse termo, apenas em 2014, com a prolação do Acórdão 4.055/2014 – TCU – Primeira Câmara em 27/7/2014 (peça 58).*

5.10. *Deve-se analisar, neste caso, as causas interruptivas da prescrição. Verifica-se que a citação dos responsáveis ocorreu nas seguintes datas: a) Suleima Fraiha Pegado – Ofício 787/2013 (peça 20) e aviso de recebimento em 5/7/2013 (peça 33); b) Ítalo Cláudio Falesi – Ofício 788/2013 (peça 19) e aviso de recebimento em 8/7/2013 (peça 32); c) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA – Ofício 786/2013 (peça 21) e aviso de recebimento em 4/7/2013 (peça 23); d) Ana Catarina Peixoto de Brito – Ofício 785/2013 (peça 18) e aviso de recebimento em 4/7/2013 (peça 22). Dessa forma, verifica-se que as citações dos responsáveis ocorreram após o transcurso de mais de 10 anos da data da ocorrência da irregularidade, tendo operado a prescrição da pretensão punitiva.*

5.11. *Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:*

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as

sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

5.12. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal não se operou no caso em exame. Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pelo Tribunal em 6/3/2012 (peça 1, p. 1), com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em 6/3/2012+5, sem considerar as causas interruptivas da prescrição. A sanção, como dito, foi aplicada em 27/7/2014 (peça 58), antes desse termo.

5.13. Do exposto, alinha-se à corrente que defende a prescrição baseada no Código Civil e, portanto, entende-se estar prescrita a pretensão punitiva.

Cumprimento do objeto do contrato

6. A Emater/PA em síntese, alega que o cumprimento do contrato se comprova pelo próprio repasse dos recursos que somente ocorria quando a coordenadora do programa atestasse o cumprimento da respectiva fase do projeto de execução apresentado e parte integrante do convênio (peça 77, p. 6).

6.1. Diz que a análise perpassava não apenas pela prestação de contas sob a ótica financeira, mas, principalmente sobre a comprovação da execução das metas físicas (peça 77, p. 6).

6.2. Junta na presente oportunidade documentação comprobatória da realização dos cursos (peça 77, p. 13-392 e peça 78-80).

Análise

6.3. Inicialmente incumbe ressaltar que a comprovação da execução do objeto do contrato não se faz pelo repasse dos recursos. Tal deve ser comprovado por meio dos documentos idôneos, consistentes e suficientes a fim de evidenciar que os recursos liberados foram integralmente aplicados no objeto do contrato.

6.4. O Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues teceu as seguintes considerações sobre o contexto das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor (Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário):

Na linha de precedentes desta Corte que analisaram o contexto do planejamento das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, em 1999, restou evidenciada a ausência de termos de referência elaborados pelo órgão setorial da União que orientassem os convenientes quanto à forma adequada de seleção e contratação de executores, fiscalização e supervisão das ações de qualificação profissional.

Em razão das lacunas de elementos estruturantes do programa de governo federal, sem descurar da importância que a lei atribui aos procedimentos administrativos destinados à seleção e contratação dos executores, bem como o acompanhamento das avenças, tais falhas acabam por serem absorvidas pelo fato ilícito que considero mais grave: a não comprovação da efetiva realização das ações de qualificação do trabalhador.

6.5. Destaca-se abaixo trechos do voto do Acórdão 3.541/2014 – 2ª Câmara no qual o Ministro Relator José Jorge relatou a sistemática de atuação do TCU na análise dos processos relativos ao Planfor:

2. O contrato em exame é mais um dos contratos decorrentes do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999, celebrado com a então Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social - Seteps/PA, tendo como objeto a cooperação técnica e financeira para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional.

3. 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. Transcrevo, a seguir, excerto do Voto condutor do Acórdão 1801/2012 - 2ª Câmara, de minha autoria, onde detalho o assunto:

"7. Como bem assinala o MP/TCU, por diversas vezes o TCU se debruçou sobre o tema, e o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 2204/2009-Plenário bem traduz o entendimento desta Corte de Contas acerca da aplicação dos recursos do PLANFOR à época dos fatos tratados nos presentes autos:

"Releva contudo destacar algumas peculiaridades do Planfor. Esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar seguidas Auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, de forma a atenuar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, tal qual exposto no voto condutor do Acórdão 1794/2003-Plenário.

Destaco ainda que das 42 tomadas de contas especiais instauradas em relação aos recursos do Planfor/DF-1999, 40 já foram apreciadas por esta Corte, sendo que em 19 constatou-se o não cumprimento parcial ou integral do objeto pactuado, de forma que foram os responsáveis condenados em débito solidariamente com as entidades contratadas.

Por outro lado, nas demais TCE"s, embora não justificadas outras irregularidades, considerou-se que foram apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a execução do objeto, de forma que as contas dos responsáveis ou foram julgadas regulares com ressalva (18 processos) ou irregulares sem débito e com aplicação de sanção (3 processos).

Esses dados estão a demonstrar que esta Corte vem pautando suas decisões de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, sem generalizações e sempre buscando verificar se foram atingidos os objetivos de cada contratação. Adotou-se assim um controle de cunho essencialmente finalístico de forma a serem consideradas amenizadas as diversas falhas verificadas nos procedimentos de execução da despesa pública.

Essa linha de proceder, destaco, é extremamente benéfica aos gestores e entidades contratadas, pois, levando em conta a precariedade do programa como um todo, acata-se, sem descuidar do interesse público, com menos rigor os comprovantes de despesas." (grifos acrescidos)

6.6. Ainda no tocante ao exame desses processos, o Acórdão 5.768/2014 – TCU – 2ª Câmara salienta algumas diretrizes a serem observadas na análise da documentação apresentada:

*Para a comprovação da execução dos cursos profissionalizante, no âmbito do Planfor, este tribunal tem considerado aptos documentos que possuem **elementos probatórios fundamentais**, a exemplo da contratação de instrutores, fichas de matrícula dos treinandos, instalações físicas, certificados de conclusão do curso, listas de frequência, diários de classe, comprovante de entrega de material aos alunos, relatórios de execução técnica de turma, etc. (grifos acrescidos).*

6.7. *Na mesma linha de entendimento, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues destacou os três elementos fundamentais probantes da realização de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário).*

6.8. *Balizando-se pelos elementos acima destacados passa-se a analisar o caso concreto e a documentação colacionada.*

6.9. *No Relatório conclusivo da comissão de tomada de contas especial consta a informação de que houve o envio dos cronogramas de inscrição e execução dos cursos, porém não foram encaminhados os relatórios de execução técnica de turmas, acompanhados da relação de alunos, com assinatura destes e dos coordenadores (peça 2, p. 112).*

6.10. *A comissão de tomada de contas especial, em manifestação pós Relatório Conclusivo, considerou que “os documentos financeiros anexados aos expedientes da Emater comprovam as despesas efetivadas no ICTI 23/1999, eles foram acatados” (peça 2, p. 345). Dessa forma, despesas que haviam sido glosadas foram acatadas. A glosa permaneceu quanto as despesas não comprovadas.*

6.11. *Concluiu que a especificação dos valores cujas despesas tem-se por efetivamente comprovadas ou glosadas/recusadas e o dano ao erário eram os seguintes (peça 2, p.142):*

| | |
|---|-----------------------|
| <i>Valor repassado à Emater</i> | <i>R\$ 445.550,00</i> |
| <i>Documentos enviados</i> | <i>R\$ 284.125,30</i> |
| <i>Valor acatado</i> | <i>R\$ 284.125,30</i> |
| <i>Valor das despesas não comprovadas</i> | <i>R\$ 161.424,70</i> |
| <i>Dano ao Erário</i> | <i>R\$ 161.424,70</i> |

6.12. *Perante o TCU, a glosa do débito decorreu da impugnação parcial da execução do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, no mesmo valor apurado pela Comissão de Tomada de Contas Especial.*

6.13. *Verificar-se-á se a documentação acostada pela Emater é suficiente para demonstrar a realização das ações de qualificação profissional.*

6.14. *A documentação acostada pela Emater se refere ao seguinte (peças 77, p. 13-392 e peças 78-80):*

a) Documentos relativos ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – ano 2001 cuja meta era a realização de 63 cursos, com 3520 treinandos, 176 turmas e valor de R\$ 493.319,00 (peça 77, p. 13-392 e peça 78, p. 1-271)

a.1) Anexo II do projeto de qualificação do trabalhador (peça 77, p. 14-15);

a.2) Plano de curso (peça 77, p. 16-131);

a.3) Memória de cálculo dos cursos (peça 77, p. 132- 180 e peça 77, p. 209-211);

- a.4) *Quadro de metas físico-financeiras (peça 77, p. 181- 200);*
- a.5) *Equipe técnica/instrutores (peça 77, p. 201-207);*
- a.6) *Fichas de avaliação de treinandos (peça 77, p. 214-392 e peça 78, p. 1-271);*
- b) Justificativa referente ao Convênio PEP 34/38 (peça 78, p. 272-275).
- c) Documentos relativos ao plano de educação profissional – programa agroindústria familiar – ano 2000, cuja meta era a realização de 2 cursos de agroindústria, com 40 treinandos em 2 turmas, sendo uma em Santarém e outra em Castanhal, num total de R\$ 26.009,00 (peça 78, p. 277-310 e peça 79, p. 198-232)
- c.1) *Anexo I do projeto de Educação Profissional (peça 78, p. 279-280; peça 79, p. 199-200);*
- c.2) *Plano de Curso (peça 78, p. 282-305 e peça 79, p. 201-226);*
- c.2) *Memória de cálculo (peça 78, p. 306-307 e peça 79, p. 227-229);*
- c.4) *Plano de aplicação dos recursos (peça 78, p. 309 e peça 79, p. 231);*
- c.5) *Equipe técnica (peça 78, p. 310 e peça 79, p. 232);*
- c.6) *Quadro de metas físico financeiras (peça 78, p. 308 e peça 79, p. 230).*
- d) Documentos relativos ao Plano de Educação Profissional – Programa de qualificação – ano 2000 cujas metas era a realização de 31 cursos, com 2440 treinandos e 122 turmas, em 57 municípios, num valor total de R\$ 305.060,00 (peça 78, p. 312-403 e peça 79, p. 1-96 e p. 114-195)
- d.1) *Anexo I do projeto de educação profissional (peça 78, p. 312-313; peça 79, p. 115-116);*
- d.2) *Plano de curso (peça 78, p. 314-371 e p. 403 e peça 79, p. 1-9; 53-54; peça 79, p. 117-184);*
- d.3) *Memória de Cálculo (peça 78, p. 372-375; peça 79, p. 185-186);*
- d.4) *Quadro de metas físico financeiras (peça 78, p. 376-377; peça 79, p. 187-190);*
- d.5) *Plano de aplicação dos recursos (peça 78, p. 378; peça 79, p. 191);*
- d.6) *Equipe técnica do órgão/entidade (peça 78, p. 379/382; peça 79, p. 192-195);*
- d.7) *Perfil de treinandos e listagem dos candidatos, alunos e controle de frequência (peça 78, p. 383/401, peça 79, p. 10-34, p. 63-64, p. 69-70);*
- d.8) *Relação de certificados entregues (peça 78, p. 402);*
- d.9) *Relatório de execução técnica de turma (peça 79, p. 35-38, p. 55-62, p. 65-68, p. 71-74);*
- d.10) *Formulários de avaliação de curso (peça 79, p. 39-52, p. 75-92);*
- d.11) *Fichas de cadastramento (peça 79, p. 93-96);*
- e) Mapa das ações de qualificação relativos ao Convênio 2/2000 – Contratos 34/2000 e 38-2000 (peça 79, p. 97-109, p. 112-113);
- f) Documentação referente ao Instrumento de Cooperação Técnica 38/2000 (peça 80, p. 1-22 e peça 80, p. 63-122)
- f.1) *Relação de pagamentos efetuados, no valor total de R\$ 82.020,00 (peça 80, p. 6-11);*
- f.2) *Cópia do Instrumento de Cooperação Técnica (peça 80, p. 66-69, p. 96-99);*

f.3) Quadro de metas físico financeiras (peça 80, p. 70, p. 100);

f.4) Plano de aplicação dos recursos (peça 80, p. 71, p. 101);

f.5) Documentos relativos ao recebimento das parcelas pela Emater/PA e as ordens de pagamento (peça 80, p. 72- 92, p. 102-122);

f.6) Cópia do 1º termo aditivo ao instrumento de cooperação técnica (peça 80, p. 1, p. 93);

f.7) Listagem de alunos (peça 80, p. 18-22)

g) Documentos relativos ao Instrumento de Cooperação Técnica 34/2000, que previu a realização de 122 turmas, com 2.440 treinandos e valor de R\$ 308.960,00 (peça 79, p. 237-299; peça 80, p. 23-62)

g.1) Cópia do termo do Instrumento de Cooperação Técnica 34/2000 (peça 79, p. 239-242; peça 80, p. 26-29);

g.2) Quadro de metas físico financeiras (peça 79, p. 243-246; peça 80, p. 30-33);

g.3) Documentos relativos ao recebimento das parcelas pela Emater/PA e aos pagamentos efetuados (peça 79, p. 249-273; peça 80, p. 36-60);

g.4) Cópia do 1º termo aditivo (peça 79, p. 274; peça 80, p. 61);

g.5) Relatório de frequência (peça 79, p. 276-296, p. 298);

g.6) Listagem de alunos (peça 79, p. 297, p. 299).

6.15. O Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional 23/1999 previa a execução de cursos com os seguintes quantitativos (peça 1, p. 148):

| Nº de cursos | Carga horária | Nº de turmas | Treinandos | Custo total (R\$) |
|--------------|---------------|--------------|------------|-------------------|
| 13 | 7.966 | 180 | 3.660 | 445.550,00 |

6.16. Se observa que a documentação colacionada não guarda correlação com o ICTI 23/1999. 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. Dessa forma, tais documentos não se prestam a evidenciar o cumprimento da totalidade das ações de qualificação constantes do ICTI 23/1999.

Alegada necessidade de realização de diligência

7. A Emater/PA aduz que o TCU não ponderou corretamente as provas e circunstâncias constantes nos autos (peça 77, p. 7).

7.1. Alega ser imprescindível a realização de diligência por parte do TCU com o intuito de buscar a verdade real (peça 77, p. 7).

7.2. Requer, caso não haja o acatamento das razões apresentadas no recurso quanto ao cumprimento do objeto, que o feito seja convertido em diligência, a fim de averiguar-se a veracidade da documentação anexa ao presente recurso, bem como seja realizada entrevista junto aos capacitados do contrato em análise para confirmar a realização dos cursos pactuados e a expedição de diplomas e certificados (peça 77, p. 7).

Análise

7.3. Os argumentos não devem ser acatados.

7.4. *A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção das provas (acórdãos 1.599/2007-Plenário, 611/2007-1ª Câmara e 1.098/2008-2ª Câmara).*

7.5. *Nessa linha de entendimento, também não cabe ao TCU realizar entrevista a fim de comprovar a realização dos cursos. Inclusive em relação a tais provas, a jurisprudência pacífica do TCU é de que essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os dispêndios realizados (acórdãos 153/2007-Plenário, 1293/2008-2ª Câmara e 132/2006-1ª Câmara).*

7.6. *Como mencionado no relatório que precedeu o voto condutor do Acórdão 2.257/2007-TCU-1ª Câmara, “o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa”, pois ao recorrente, quando da citação, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos.*

7.7. *Desse modo, não há como acolher o pleito do recorrente.*

Suposta ocorrência de bis in idem e necessidade de sobrestamento do presente feito (peça 77, p. 7 e p. 11)

8. *A Emater/PA diz que existe processo judicial (processo 2009.39.00012299-0 – 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém) discutindo e cobrando idêntica restituição do valor contido no presente processo.*

8.1. *Aduz que se for mantido o procedimento administrativo haverá dupla penalização do recorrente. Invoca o princípio do non bis in idem.*

8.2. *A entidade também defende a necessidade de sobrestamento do presente feito em decorrência do Recurso Extraordinário 669.069, que trata da matéria relativa à imprescritibilidade das ações de improbidade administrativa.*

8.3. *Requer, por fim, o arquivamento do presente processo.*

Análise

8.4. *O recorrente alega que o julgamento no âmbito judicial constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas.*

8.5. *No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.*

8.6. *Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Nesse último,*

por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

8.7. *O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:*

“O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão”.

8.8. *Quanto ao processo mencionado (processo 2009.39.00012299-0 – 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém), em consulta ao site da Justiça Federal – Seção Judiciária do Pará - verifica-se que há sentença datada de 23/9/2014.*

8.9. *Do documento extrai-se que o processo tratou de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal por ato de improbidade administrativa contra Suleima Fraiha Pegado, Leila Nazaré Gonzaga Machado, Ana Catarina Peixoto de Brito, Empresa de Assistência Técnica e extensão rural do estado do Pará – Emater e Ítalo Cláudio Falesi.*

8.10. *Tal objetivava a condenação dos requeridos nas penas do art. 12 da Lei 8.429/92 e ressarcimento integral dos danos causados ao erário, em decorrência das irregularidades encontradas na aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 - Seteps, firmado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado do Pará para a execução de atividades no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, no quadriênio de 1999 a 2002, mais especificamente em relação ao Contrato 23/1999 - Seteps/PA.*

8.11. *A despeito de se referir ao mesmo contrato ora analisado, houve a extinção do feito sem a resolução do mérito em decorrência da ilegitimidade passiva e da inadequação da via eleita. Assim, não há como utilizar o julgado como elemento de convicção para o presente processo.*

8.12. *O Recurso Extraordinário 669.069 trata de objeto diverso do ora analisado, conforme afirmado pela recorrente, e se refere às ações de ressarcimento ao Erário, não constituindo óbice para o prosseguimento do presente processo. Além disso, não é perfeito o paralelo entre a condenação decorrente da Lei 8.443/1992, imposta pelo TCU, com a que resulta da ação de improbidade administrativa, regida pela Lei 8.429/1992. Principalmente, não se aplica ao processo regido pela Lei 8.443/1992 as mesmas exigências que têm sido observadas na aplicação da lei de improbidade administrativa, quanto ao elemento subjetivo da conduta.*

8.13. *Por todo o exposto, não se verifica a ocorrência de bis in idem e a necessidade de sobrestamento do presente feito não devendo ser acolhidos os argumentos apresentados.*

Ausência de responsabilidade da gestão atual da Emater/PA, bem como da empresa em relação ao débito (peça 77, p. 8-10)

9. *A Emater/PA diz que a gestão atual não possui responsabilidade pelas irregularidades. Defende que a responsabilidade pelo débito não deve ser imputada à empresa, mas sim aos agentes causadores do dano. Destaca que a lei de improbidade administrativa aponta que as entidades da*

administração pública indireta são considerados sujeitos passivos do ato de improbidade (art. 1º), pois é a parte mais afetada no caso de haver ato improbidade administrativa. Assim, a entidade não poderia assumir simultaneamente a condição de sujeito ativo da conduta.

Análise

9.1. *De fato, como afirma a recorrente, a responsabilidade solidária pelo débito apurado na presente TCE não recai sobre a gestão atual da entidade, mas sim sobre a Emater/PA.*

9.2. *A responsabilidade da Emater está devidamente comprovada, pois esta concorreu para o cometimento do dano apurado nesta TCE, embora não tenha atuado como gestora de recursos públicos, mas simplesmente como prestadora de serviços.*

9.3. *Quanto aos gestores à época das irregularidades, deve-se salientar que houve também a responsabilização do Sr. Ítalo Cláudio Falesi, presidente da Emater/PA.*

9.4. *Assim, não há que se falar em responsabilidade da gestão atual da Emater/PA pelo ressarcimento do débito.*

Dano ao Erário

10. *Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto Brito apresentam recursos idênticos e defendem não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peças 68 e 72):*

a) não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento;

b) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos;

c) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão;

d) o Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos;

e) houve o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas quanto a execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 2713/2012 – TCU – Segunda Câmara, 1972/2014 – Primeira Câmara, 1801/2012 – TCU – Segunda Câmara, 369/2014 – TCU – Segunda Câmara e 1437/2014 – TCU – Segunda Câmara, sendo, a seu ver, atenuante o fato de outros contratos terem sido regularmente executados, pois sua conduta se manteve a mesma nos demais ajustes.

10.1. *Deve-se destacar, por fim, que as recorrentes pleiteiam notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possam, na sustentação oral, oferecer documentos necessários, os quais continuariam na busca.*

Análise

10.2. *Esclareça-se, primeiramente, que as recorrentes foram condenadas em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por terem concorrido para o cometimento de dano.*

10.3. *As recorrentes alegam que, por diferenças e rivalidades políticas, não está sendo possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.*

10.4. *Tal argumento não deve ser aceito pois a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União, por meio de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.*

10.5. *Ressalte-se, ainda, que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração local, devem,*

por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007–Plenário.

10.6. *Portanto, em realidade, cabia à Sra Suleima, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, por meio dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.*

10.7. *Conforme se observa dos autos e da documentação ora apresentada pela Emater/PA não guarda correlação com ICTI 23/1999 e, dessa forma, não se presta a comprovar a realização das ações de qualificação.*

10.8. *As alegações de inexistência de má-fé e de locupletamento não socorrem às recorrentes, pois tais elementos não fundamentaram a imputação do débito e da multa.*

10.9. *A Sra. Suleima Fraiha Pegado, na condição de Secretária Executiva do Trabalho e Promoção social foi a signatária do ICTI 23/1999 (peça 1, p. 132-140). Esta deixou de exigir da contratada a comprovação de que os recursos foram efetivamente e integralmente utilizados na realização das ações pactuadas. A Sra. Ana Catarina Peixoto de Brito atestou, indevidamente, que havia condições para a liberação dos recursos - Cláusulas 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.4 do contrato (peça 1, p. 134, 162, 238, 278, 310).*

10.10. *Nessa linha, o fundamento da condenação em débito das recorrentes decorreu da ausência de comprovação esmerada dos gastos realizados, com o conseqüente prejuízo ao erário. Por sua vez, a aplicação de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

10.11. *Por fim, cabe ressaltar que, neste momento, nos autos do recurso de reconsideração, é assegurada aos responsáveis a plenitude do direito de produzir todas as provas que entenderem cabíveis, bem como a oportunidade de colaborar para o esclarecimento dos fatos.*

10.12. *Entretanto, a simples interposição de recurso, desacompanhado de documentos que comprovem a execução do objeto do ajuste, não a socorre para afastar o débito e a multa, ante a obrigação constitucional de comprovar a execução do referido ajuste.*

10.13. *No que toca ao Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário, entende-se que tal julgado não vincula o presente.*

10.14. *Primeiramente, deve-se destacar que a jurisprudência é livre para evoluir de acordo com a mudança de entendimento. Nenhum julgador está vinculado a entendimento proferido por outro julgador, desde que devidamente fundamentado o seu encaminhamento, o que ocorreu no presente caso.*

10.15. *Ademais no Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário verificou-se a realização dos cursos, diferentemente da situação observada no presente processo:*

Analisando-se os documentos relativos à execução dos cursos (Fichas de Controle de Presença e Entrega de Vale Transporte e listas de presença), foi verificado que foram ministrados cursos a 3312 alunos, sendo esse número superior ao pactuado. Em relação à carga horária total de cursos ministrados, após condescendente análise dos documentos apresentados, verificou-se que foram ministradas 9.065 horas-aula, sendo que o previsto era 10.370.

Entretanto, como o número de treinandos foi atingido e como as diversas ocorrências possíveis de acontecer na realização de um treinamento de tal magnitude podem justificar, por exemplo, a aglutinação de turmas, entendo, na linha dos pareceres precedentes, que essa diferença no número de horas-aula ministradas não possui maior relevância.

Assim restou permitida a conclusão de que o objeto pactuado foi executado, não havendo pois que se falar na imputação de débito aos responsáveis.

10.16. *Por fim, ressalve-se que julgamentos pela regularidade com ressalvas de suas contas em relação à execução de outros ajustes não são garantia da boa e regular aplicação dos recursos em todo e qualquer convênio que tenha gerido recursos públicos, o que deve restar demonstrado em cada caso concreto*

10.17. *Quanto ao pleito da realização de notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários, deve-se esclarecer que a ausência da intimação pessoal da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa.*

10.18. *A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:*

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (grifos acrescidos)

10.19. *Desta forma, o pleito das recorrentes não pode ser acolhido.*

CONCLUSÃO

11. *De forma preliminar, se observa no presente processo a prescrição da pretensão punitiva com fundamento na prescrição baseada no Código Civil, devendo ser dado provimento ao recurso do Emater/PA quanto a este ponto. Por se tratar de matéria de ordem pública, foi feita a análise em relação aos demais responsáveis tendo sido também verificada a prescrição da pretensão punitiva.*

11.1. *Quanto ao mérito, a principal irregularidade verificada no presente processo se referiu à não comprovação da execução das ações de educação profissional contratadas.*

11.2. *A documentação colacionada pela Emater/PA não se referiu ao ajuste em exame, dessa forma não serviu para evidenciar as ações de qualificação profissional. Ademais, as Sras. Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito não agregaram argumentos e nem documentos a fim de afastar o dano ao Erário verificado.*

11.3. *Os elementos constantes dos autos foram suficientes para a glosa do débito, não havendo que se falar em realização de diligência para comprovar a realização dos cursos. Ademais, a reponsabilidade da gestora do contrato (Suleima Fraiha Pegado), da atestadora do cumprimento das cláusulas para a liberação dos recursos (Ana Catarina Peixoto de Brito), bem como da empresa contratada para a realização dos cursos (Emater/PA) e seu presidente (Ítalo Cláudio Falesi) estão evidenciadas, pois todos contribuíram para o dano ao Erário verificado.*

11.4. *Por fim, não foi verificada a ocorrência de bis in idem e necessidade de sobrestamento do presente feito.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. *Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA e Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito contra o Acórdão 4.055/2014 – TCU – Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:*

I- conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial a fim de excluir o subitem 9.3 do Acórdão 4.055/2014 – TCU – Primeira Câmara;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará.”

10. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu a aludida proposta (peças 91 e 92).

11. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Exmo. Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou concordância com a proposta da Serur, nos termos do pronunciamento reproduzido parcialmente a seguir:

“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-1ª 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-2^a 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-1^a Câmara; 1.801/2012, 2.713/2012, 369/2014 e 1.437/2014, da 2^a 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-2^a 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, assinaei 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 prevalecentes 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.”

É o relatório.