

## VOTO

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.<sup>a</sup> 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 o repasse de R\$ 43.647.186,00 por parte do 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 vários ajustes com entidades locais. O objeto do presente processo é o Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, firmado com a Emater/PA, no valor total de R\$ 480.730,00, dos quais R\$ 445.550,00 correriam por conta da Seteps/PA e o restante ficaria a cargo da Emater/PA.

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. Conforme o quadro de metas físico financeiras, a entidade deveria realizar os cursos pré-determinados nos municípios indicados, totalizando a meta de 3.660 alunos e 180 turmas.

8. 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 apurado preliminarmente foi:

<b>Data</b>	<b>Valor</b>
16/12/1999	72.314,70
03/01/2000	89.110,00

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

10. Irresignadas com essa deliberação, as Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado e a Emater/PA ingressaram com recursos de reconsideração. Em apertada síntese, os recorrentes alegaram que:

10.1. Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado: não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento; as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos; não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão; o Acórdão 2.204/2009-Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos; houve o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas quanto a execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 2713/2012- 2ª Câmara, 1972/2014- 1ª Câmara, 1801/2012- 2ª Câmara, 369/2014- 2ª Câmara e 1437/2014- 2ª 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.

10.2. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado do Pará (Emater/PA): o débito se encontra prescrito, nos termos do art. 206, § 5º, da Lei 10.406/2002 e da Lei 9.873/1999; o cumprimento do contrato é comprovado pelo próprio repasse dos recursos, que somente ocorria quando a coordenadora do programa atestava o seu cumprimento (juntou a documentação comprobatória da realização dos cursos); o feito deve ser convertido em diligência, a fim de averiguar a veracidade da documentação anexa ao recurso; se for mantido o presente feito haverá dupla penalização do recorrente, pois existe processo judicial discutindo e cobrando idêntica restituição; cabe o sobrestamento do feito em decorrência da tramitação do Recurso Extraordinário 669.069, que trata da matéria relativa à imprescritibilidade das ações de improbidade administrativa; a responsabilidade pelo débito não deve ser imputada à empresa, mas sim aos agentes causadores do dano.

11. A Serur analisou as respostas apresentadas e aduziu que a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis; ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, conforme o disposto no Código Civil; os elementos carreados aos autos em grau de recurso não dizem respeito ao convênio em análise e, portanto, são incapazes de comprovar a realização dos cursos; está evidenciada a reponsabilidade dos defendentes, pois todos contribuíram para o dano ao erário verificado; a existência de ação de improbidade administrativa não implica a ocorrência de **bis in idem**; não cabe a conversão do processo em diligência; e não é adequado o sobrestamento do processo por conta da tramitação do Recurso Extraordinário 669.069.

12. Por esses motivos, a unidade técnica alvitrou que os recursos fossem conhecidos e, no mérito, julgados parcialmente procedentes, a fim de excluir a multa imposta no subitem 9.3 do Acórdão 4.055/2014-1.ª Câmara.

13. O Ministério Público aquiesceu a aludida proposta.

14. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço dos recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado e pela Emater/PA.

15. Com relação aos argumentos trazidos pelas Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado, ressalto que não prospera a alegação de que “não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos”, primeiro porque o ônus de comprovar a adequada utilização dos valores públicos pertence ao gestor, conforme o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; e segundo porque as irregularidades foram adequadamente evidenciadas pelo órgão concedente e, por conseguinte, pela unidade instrutiva, em sua análise preliminar.

16. Conforme o Relatório Conclusivo de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 98-176), a Seteps/PA e a Emater não haviam encaminhado a ficha de matrícula dos treinandos, o diário de classe, os comprovantes de entrega do material didático e certificados e os relatórios de execução técnica de turmas, acompanhados da relação dos alunos, com assinatura destes e dos coordenadores.
17. Outrossim, foram apontadas várias inconsistências na documentação acostada a título de prestação de contas, dentre as quais destacam-se a ausência de discriminação do serviço, dispêndios com taxas bancárias, em duplicidade, sem pertinência com o objeto contratual, dentre outros (peça 2, p. 134).
18. Após as respostas enviadas pelos interessados, a Comissão de Tomada de Contas Especial elaborou o documento intitulado “manifestação pós-Relatório Conclusivo” (peça 2, p. 329-391), por meio do qual aduziu que somente foi comprovado o treinamento de 1.665 alunos, dos 3.600 previstos.
19. Ademais, os técnicos da SPPE/MTE indicaram que a Emater havia apresentado vários documentos de execução de cursos não previstos no plano de metas, porém não tinha colacionado quaisquer comprovantes solicitando - junto à Seteps/PA – a alteração ou substituição de cursos (peça 2, p. 343).
20. Por esses motivos, o concedente glosou a importância de R\$ 161.424,70, em valores originais, quantia que posteriormente foi submetida ao contraditório, na fase externa da presente tomada de contas especial.
21. Dessa forma, considerando que os responsáveis não trouxeram, até a presente data, os documentos exigidos para a demonstração da boa e regular utilização dos recursos transferidos por meio do ICTI 23/1999, entendo que não resta possível acatar os argumentos apresentados pelas recorrentes.
22. Quanto ao Acórdão 2.204/2009-Plenário, entendo, em linha de consonância com a Serur, que a situação analisada é distinta da apreciada nos presentes autos, uma vez que, naquele caso, ficou comprovada a realização dos cursos, diferentemente da situação observada no presente processo.
23. Com relação à jurisprudência do TCU invocada pelas Sras. Ana Catarina Peixoto Brito e Suleima Fraiha Pegado, acolho o posicionamento da unidade técnica no sentido de 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”*.
24. Como é cediço, os processos, de maneira geral, envolvem a apreciação de fatos específicos, de forma que o juízo de valor a ser firmado em cada deliberação levará em conta as circunstâncias peculiares de cada caso, que não necessariamente se repetem nos diversos processos.
25. **In casu**, observo que os gestores não se desincumbiram do dever de demonstrar a correta utilização dos valores federais por eles manuseados, motivo pelo qual julgo escorreita a análise de mérito efetuada pelo Acórdão 4.055/2014-1ª Câmara.
26. Acerca do expediente recursal trazido pela Emater/PA, registro, inicialmente, que as disposições do art. 206, § 5º, da Lei 10.406/2002 e da Lei 9.873/1999 não são aplicáveis ao processo de controle externo desenvolvido por este Tribunal, pois se referem, as primeiras, à prescrição de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular e da pretensão dos profissionais liberais em geral e do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo, e, as últimas, à ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia.
27. Sobre o tema, ressalto que a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que os débitos imputados por essa Corte de Contas são imprescritíveis, conforme impõe o art. 37, § 5º, da

Constituição Federal (Súmula-TCU 282). Dessa forma, não prospera a preliminar invocada pelas partes.

28. Com relação ao argumento de que cabe o sobrestamento do feito em decorrência da tramitação do Recurso Extraordinário 669.069, trago as seguintes considerações.

29. Embora a questão jurídica do alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário esteja em discussão no aludido recurso extraordinário, em que foi reconhecida a existência de repercussão geral, não cabe o sobrestamento do presente feito até a apreciação do aludido processo, primeiro porque o art. 543-B do Código de Processo Civil de 1973 (ainda vigente) só atinge os processos judiciais em grau de recurso; e, segundo, porque não há óbice ao desenvolvimento regular dos processos de controle externo, mesmo que haja ações judiciais em trâmite que guardem conexão com a matéria apreciada pelo Tribunal, consoante o princípio da independência das instâncias.

30. Nesse sentido, a decisão pelo sobrestamento ou não dos processos do Tribunal que eventualmente estejam relacionados com ações judiciais pertence ao juízo de conveniência e oportunidade desta Corte de Contas, que deve avaliar as circunstâncias peculiares de cada situação, especialmente a possibilidade de reversão de eventual decisão do TCU desfavorável à parte, o próprio princípio da independência das instâncias e o princípio de racionalidade administrativa.

31. No caso, além de a pendência da decisão do STF sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento poder ser invocada no próprio processo de cobrança judicial da dívida decorrente da deliberação deste Tribunal, o que implica a possibilidade de reversão da decisão desta Corte, o sobrestamento do feito por conta da mera tramitação do Recurso Extraordinário (RE) 669069 teria o efeito de, por isonomia, paralisar quantidade significativa de processos que tratam da imputação de débitos.

32. Nesse cenário, entendo que tal opção iria de encontro ao princípio da racionalidade administrativa, uma vez que acarretaria, em um primeiro momento, a suspensão do exercício de relevante atribuição do Tribunal, e, após o julgamento do recurso extraordinário, uma sobrecarga significativa de trabalho, decorrente da necessidade de julgar os processos que deixaram de ser apreciados no período.

33. Conquanto a recorrente não tenha tratado especificamente da prescrição da pretensão sancionatória, passo a discuti-la, por constituir matéria de ordem pública.

34. Sobre o assunto, ressalto que, na sessão plenária de 29/5/2013, no voto condutor do Acórdão nº 1.314/2013, assinei que prepondera, no sistema do Direito Público, o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de sanções de natureza administrativa.

35. Na oportunidade, 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.

36. 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 com votação pendente de conclusão.

37. 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 e 1.463/2013-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.

38. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva dos processos mencionados, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.

39. Na situação em exame, considerando que os fatos foram praticados entre 1999 e 2000, que o início da contagem do prazo prescricional se dá em 11/1/2003 e que as responsáveis foram notificadas para apresentar alegações de defesa em julho de 2013, ou seja, mais de dez anos do termo **a quo** do prazo prescricional, entendo, em linha de consonância com a Serur, que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, motivo pelo qual considero adequado excluir as multas que foram impostas às recorrentes e, também, ao Sr. Ítalo Cláudio Falesi.

40. Quanto ao mérito em si, verifico que os documentos apresentados pela Emater/PA não dizem respeito aos fatos analisados no presente feito, uma vez que se referem a outros instrumentos celebrados no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999. Conforme a análise efetuada pela Serur, os elementos juntados pela recorrente tratam do(a):

- a) 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;
- b) justificativa relativa ao Convênio PEP 34/38;
- c) 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;
- d) 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;
- e) Mapa das ações de qualificação relativos ao Convênio 2/2000 – Contratos 34/2000 e 38-2000;
- f) Instrumento de Cooperação Técnica 38/2000; e
- g) Instrumento de Cooperação Técnica 34/2000, que previu a realização de 122 turmas, com 2.440 treinandos e valor de R\$ 308.960,00;

41. Desse modo, concluo que os elementos apresentados não são idôneos para alterar a deliberação recorrida, não assistindo, portanto, razão à recorrente.

42. Acerca do argumento de que a responsabilidade pelo débito não deve ser imputada à empresa, mas sim aos agentes causadores do dano, trago as seguintes ponderações.

43. Inicialmente, ressalto que a responsabilidade de pessoas jurídicas no âmbito deste Tribunal, na condição de contratadas ou beneficiárias de atos, tem como fundamento jurídico o art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, a qual estabelece que *“nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”*.

44. No caso específico de pessoas jurídicas signatárias de convênios e instrumentos congêneres, a possibilidade de responsabilização decorre da Decisão Normativa-TCU 57/2004, na hipótese de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, por interpretação extensiva, demais pessoas jurídicas de direito público interno, e do Acórdão 2.763/2011-Plenário, no caso de pessoas jurídicas de direito privado.

45. Considerando que a Emater/PA, na condição de empresa pública estadual, foi signatária do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 23/1999, com natureza de convênio, e recebeu recursos federais cuja regular utilização não foi demonstrada, não há óbice jurídico para a sua responsabilização, nos termos do Acórdão 2.763/2011-Plenário. Dessa forma, não cabe a exclusão da entidade do polo passivo da presente tomada de contas especial.

46. Quanto aos demais argumentos trazidos pelos recorrentes, entendo que a Serur os enfrentou de forma adequada, motivo pelo qual incorporo a análise como razão de decidir.

47. Por fim, com relação ao pedido das Sras. Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto Brito para que sejam notificadas pessoalmente ou por meio de seus procuradores da data da sessão de julgamento, a fim de que possam realizar sustentação oral e prestar esclarecimentos, julgo que o requerimento não possui amparo regimental.

48. Conforme aduzido pela Serur, 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, não sendo necessária a intimação pessoal das responsáveis, como sugerido. Com isso, indefiro o pedido formulado pelas recorrentes.

49. Inobstante o exposto, informo que determinei, por meio de minha assessoria, que fosse dada ciência do pedido de sustentação oral à Secretaria das Sessões, de forma a possibilitar a apreciação do pedido pelo Presidente da 1ª Câmara, nos termos do art. 168 do Regimento Interno.

50. Por fim, informo que acato as sugestões trazidas pelo eminente Ministro Bruno Dantas no sentido de que seja determinada à Segecex a adoção de medidas visando evitar a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva por conta da eventual demora no saneamento do processo. Outrossim, também acolho as manifestações realizadas durante a Sessão, pelos insignes Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado e Ministro Walton Alencar, para que os autos sejam remetidos à Corregedoria para providências cabíveis.

51. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de junho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator