



TC 005.307/2014-7

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

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

Recorrentes: Cláudio Magrão de Camargo Crê (572.883.648-87), Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Mat. Elétrico do Estado de São Paulo (62.693.577/0001-83) e Luís Antônio Paulino (857.096.468-49).

Advogados: Oswaldo Waquim Ansarah (OAB/SP 143.497) e Ronaldo de Almeida (OAB/SP 236.199), procurações às peças 47, 49 e 90.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial (TCE). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com a contratação de empresa privada. Ausência de documentação necessária à comprovação da regular utilização de recursos. Supervisão e acompanhamento deficientes. Contas irregulares. Débito. Embargos de declaração. Não conhecimento. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Inaplicáveis os institutos da prescrição, da preclusão e da decadência administrativa em face do decurso de tempo. Ausência de comprovação de que o objeto foi executado com recursos do próprio convênio. Inexistência de elementos que possam atestar a boa-fé dos responsáveis. Argumentos de fato já apreciados e acolhidos quando da análise das alegações de defesa não se prestam à reforma do acórdão quando apresentados em grau de recurso. Nexos de causalidade entre conduta do responsável e imputações corretamente delineadas no acórdão recorrido. Aplicação de precedente. Acórdão paradigma que não retrata situação menos gravosa. Inaplicabilidade. Impossibilidade deste Tribunal eleger outros julgados paradigmas não mencionados pelo recorrente. Não provimento.

INTRODUÇÃO



1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Luís Antônio Paulino, por Cláudio Magrão de Camargo Crê e pela Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo (peças 63 e 89) contra o Acórdão 4.460/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 60), mantido pelo Acórdão 6.501/2015-TCU-Primeira Câmara (embargos de declaração – peça 86).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

9.1. excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa do Sr. Walter Barelli;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (008.056.888-20), dando-lhe quitação;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo (62.693.577/0001-83) e dos Srs. Cláudio Magrão de Camargo Crê (572.883.648-87) e Luís Antônio Paulino (857.096.468-49), condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data Valor original Débito/Crédito

04/10/1999 R\$ 300.564,60 Débito

04/10/1999 R\$ 300.305,23 Crédito

02/12/1999 R\$ 225.423,45 Débito

21/12/1999 R\$ 225.423,45 Débito

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas dos responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. dar ciência da deliberação, assim como do relatório e voto que a subsidiam, aos responsáveis, ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP);

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 (peça 1, p. 30-50). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 070/99 (peça 2, p. 205-221) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânica e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e previam o treinamento de 3.813 pessoas e o repasse de R\$ 751.411,50, para formação de mão de obra nas seguintes áreas: informática industrial, técnicas de vendas e telemarketing.

2.1. Após o regular processamento deste processo de tomada de contas especial, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que promoveu, inicialmente, a realização de diligência (peça 6) e posterior citação dos seguintes responsáveis: Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e do então presidente daquela entidade, Cláudio Magrão de Camargo Crê, em face das seguintes ocorrências (peça 22, p. 8-9):

- a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 70/99 (peça 3, p. 42-43, itens 81-83);
- b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional (peça 3, p. 32, itens 62-64);
- c) ausência de prestação de contas válida, pois a Federação teria apresentado apenas Diários de Classe, Relatórios Consolidado das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários e de GPS's, descumprindo as cláusulas 6ª, II, "c", e 8ª do Convênio Sert/Sine 70/99; art. 70, da Constituição Federal; e art. 145, do Decreto 96.872/1986 (peça 3, p. 32-34, itens 65-71);
- d) movimentação financeira irregular, conforme extratos bancários (peça 2, p. 375-391) e Relação de Pagamentos (peça 2, p. 341-357), tendo-se assinalado que: a) o montante de R\$ 684.470,45 foi movimentado mediante "cheque saque"; e b) utilização de um único cheque para o pagamento simultâneo de vários beneficiários, por exemplo, cheque 112, no valor de R\$ 55.348,00, compensado em 23/12/1999, destinado ao pagamento de 23 beneficiários, e cheque 135, no valor de R\$ 5.426,95, compensado em 8/12/1999, destinado ao pagamento de 5 beneficiários, em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (peça 3, p. 34-36, itens 72-74);
- e) diversos CPFs e CNPJs indicados pela entidade executora na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 341-357) apresentam irregularidades quando submetidos à validação no sítio da Receita Federal, www.fazenda.receita.gov.br (peça 3, p. 36-40, itens 75-76);
- f) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da Relação de Pagamentos elaborada pela Executora (peça 3, p. 40-42, itens 77-80); e
- g) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe (peça 3, p. 42, item 85).

2.2. O relator *a quo* do processo, Ministro Benjamin Zymler, determinou, adicionalmente, as citações, em solidariedade, de Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e de Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego do Estado de São Paulo, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio Sert/Sine 70/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 2, p. 170), em face da seguinte irregularidade (peça 25):



- acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 70/1999 e pagamento de parcela sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 2, p. 213), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário.

2.3. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas e analisadas pela unidade técnica de origem que propôs acolher, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (julgando suas contas regulares com ressalva) e rejeitar, em parte, as que foram apresentadas pela Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e por Cláudio Magrão de Camargo Crê, julgando-se suas contas irregulares com imputação de débito (peça 54-56). Tecendo considerações adicionais, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) acompanhou a proposta exarada pela Secex/SP (peça 57).

2.4. Em 11/8/2015, divergindo, em parte, da proposta da unidade técnica de origem, pela exclusão do débito imputado a Luís Antônio Paulino, fôï prolatado o Acórdão 4.460/2015-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.5. Posteriormente, Luís Antônio Paulino interpôs, em 27/8/2015, recurso de embargos de declaração (peça 62), ao passo que a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e Cláudio Magrão de Camargo Crê interpuseram, em 1/9/2015, apresentaram recurso de reconsideração (peça 63). O primeiro recurso não foi conhecido (Acórdão 6.501/2015-TCU-Primeira Câmara - peça 86), por não atender a qualquer um dos requisitos objetivos daquela modalidade recursal, tendo sido sucedido por recurso de reconsideração, interposto em 12/11/2015 (peça 89).

2.6. Dessa forma, se passa à análise dos recursos interpostos pelos sobreditos responsáveis.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames de admissibilidade (peças 95-96 e 98-99) em que se propôs o conhecimento dos recursos com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 100), aqueles exames foram ratificados pelo relator do recurso, Ministro José Múcio Monteiro.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar, se incidem os institutos da prescrição, da decadência ou preclusão administrativa sobre as parcelas de débitos imputadas aos recorrentes;

b) no mérito:

b.1) se, pela efetiva comprovação da execução do objeto do convênio, associado à ausência de má-fé e à ocorrência de falhas meramente formais, as presentes contas devem ser consideradas regulares;

b.2) se as impropriedades imputadas aos recorrentes, referentes às informações constantes no cadastro de CPF e CNPJ da Receita Federal, de fato, ocorreram e aproveitam à defesa deles;

b.3) se, em relação a Luís Antônio Paulino, resta suficientemente delineada o vínculo de nexô causalidade entre as irregularidades e a sua conduta;



b.4) se, ainda em relação ao mesmo responsável, pode ser adotada a decisão menos gravosa, dentre os demais julgamentos proferidos por este Tribunal no âmbito do Planfor, em especial a adotada no TC 004.982/2014-2.

5. Incidência da prescrição, da decadência ou da preclusão administrativa

5.1. Em sede preliminar, argumenta-se que incidem os institutos em epígrafe em face dos seguintes apontamentos (peça 63, 3-4, e p. 89, p. 2-3):

a) decorreu 15 anos entre a data do convênio e a apreciação desta TCE por este Tribunal e mais de oito anos a partir da primeira notificação;

b) somente em 2008 é que o STJ esclareceu sobre a incidência de normas do TCU relativas à prescrição;

c) o Ministério Público Federal reconheceu a tese de prescrição, conforme parecer sobre o presente processo (peça 89, p. 7-12);

d) o processo de TCE, que não tem natureza judicial, não se enquadra no enquadramento jurídico ação de ressarcimento a que alude o § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Tanto assim o é, que há a determinação para que seja enviado o acórdão, voto e relatório ao Ministério Público Federal, para que promova devida ação de ressarcimento; e

e) por fim, o caso se refere a autêntica ocorrência de decadência do direito de ação, sujeito à prescrição quinquenal, ou, ainda, de preclusão administrativa.

Análise:

5.2. Não se aplica o instituto da prescrição em relação às parcelas de débito.

5.3. Até o presente momento, a matéria se encontra pacificada no âmbito deste Tribunal conforme enunciado da Súmula TCU 282. Tal entendimento se deu em virtude do julgamento do Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, assim sumariado:

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AO ERÁRIO. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO TCU. INCLUSÃO DO ENTENDIMENTO NA BASE DE SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL. PUBLICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do TCU, no seguinte sentido: "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

5.4. Dentre as fundamentações acolhidas pelo referido *decisum* consta precedente do Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, que, no que tange aos processos de Tomada de Contas Especial, é aplicável a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

(...)

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988

(...)

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo

apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

5.5. Assim sendo, as ações a que aludem a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal não se circunscrevem às de natureza unicamente judicial, como alega o recorrente, mas englobam as de natureza administrativa, caso da presente TCE.

5.6. Com relação ao parecer do ministério público federal, juntado por um dos recorrentes, importa assinalar que a fundamentação utilizada para seu arquivamento, em decorrência de prescrição, diz respeito à decisão pela aplicação analógica do disposto no art. 23 da Lei 8.429/1992 (peça 89, p. 10-11), donde se concluiu pela prescrição da ação de improbidade àquele caso concreto. No entanto, essa hipótese é distinta à analisada em processo de tomada de contas especial, haja vista que:

a) em face do princípio da independência de instâncias, inexistente vinculação decisória entre processo de TCE e do que foi decidido em ação de improbidade administrativa. É o que se pode concluir de jurisprudência já consolidada neste Tribunal, a exemplo do que foi decidido no Acórdão 344/2015-TCU-Plenário:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa; e

b) por interpretação *contrario sensu*, se reafirma a natureza distinta dessas desses dois tipos de ações de ressarcimento quando este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.059/2015-TCU-Plenário, que:

A existência de ação de improbidade administrativa para devolução de valores referentes a convênio que também é objeto de análise em tomada de contas especial não implica violação ao princípio do *ne bis in idem*. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente essa comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

5.7. Não há que se falar na incidência de qualquer tipo de preclusão administrativa a favor dos recorrentes uma vez que a relação processual na presente TCE só veio a se instaurar por ocasião dos ofícios de notificação referentes às citações deles, durante o exercício de 2014, ao passo que a controvérsia sobre as irregularidades em questão se deu nos idos de maio de 2006, constatação essa que foi bem assinalada no voto condutor do acórdão recorrido (peça 59, p. 2), *verbis*:

(...) Ademais, verifico que a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente ocorreu em maio de 2006, momento em que não havia transcorrido prazo superior a dez anos desde a data da celebração do convênio Sert/Sine 70/99. Nessa comunicação, o Ministério do Trabalho e Emprego requereu da conveniente a apresentação de recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, fichas de inscrição dos treinandos e recibos de entrega dos vales-transporte (peça 1, p. 182).

12. Vejo que essa comunicação constitui uma postura inequívoca de apurar eventual débito existente no ajuste firmado, razão pela qual concluo ser inaplicável, no caso concreto, o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Apesar de o MTE ter concluído a tomada de contas especial apenas no ano de 2014, a entidade conveniente já tinha ciência em 2006 de que existiam pendências na documentação por ela encaminhada a título de prestação de contas.

5.8. Já em relação à aplicação da decadência administrativa melhor sorte não socorre aos recorrentes. Com efeito, não opera o mencionado instituto, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999,



pelo mero transcorrer de tempo aos processos de controle externo em face de inexistência de previsão legal na Lei 8.443/1992. É o que se extrai do entendimento contido no Acórdão 1.088/2015-TCU-Plenário, a seguir enunciado:

A duração e a validade do processo de controle externo não se vinculam ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 (norma geral), porquanto aplicáveis as disposições da Lei 8.443/92 (norma especial), que não regula matéria de decadência.

6. Execução do objeto do convênio, ausência de má-fé e falhas formais

6.1. Os recorrentes alegam que o objeto do convênio foi comprovadamente realizado (peça 63, p. 5-9) ressaltando, ainda, que:

a) em diversas partes do acórdão há o reconhecimento sobre a tese em questão, sendo que a única irregularidade se refere a algumas despesas terem sido pagas em espécie, quando o convênio determinava o pagamento em cheque individualizado para cada credor. Houve boa-fé nesse tipo de ação haja vista que “(...) alguns credores foram pagos em espécie em valores que, somados, coincidem com os valores dos cheques”;

b) aliás, o TCU, ao apontar que o montante de R\$ 684.470,45 foi movimentado mediante cheque saque, incorreu em equívoco. Tal montante equivale ao total de cheques emitidos e compensados na conta corrente, e não a um único cheque (anexo 3 – relação de pagamentos);

c) por exemplo, onde se cita o cheque 112, da conta do convênio no valor de R\$ 55.348,00, se trata, na realidade, de um cheque no valor de R\$ 7.129,90, constante no extrato bancário e dividido em dois valores para o pagamento das Notas Fiscais 68516 e 703 constantes da relação de pagamentos da prestação de contas do convênio em questão. Noutro exemplo, o valor de R\$ 5.426,95, constante no cheque 135, se desmembra em quatro valores de R\$ 942,72 e um de R\$ 1.656,07, compondo o valor total pago a instrutores do município de Lorena (o sacador era o único possuidor de conta corrente e, portanto, apto a efetuar o pagamento aos demais instrutores);

d) os demais indícios elencados nos autos apontam para a realização de todos os cursos;

e) as irregularidades apontadas são meramente formais e pontuais, atestam que não houve má-fé por parte dos recorrentes e não maculam a execução do objeto do convênio; e

f) caso não se reconheça as alegações acima, requerem, como pedido subsidiário, a desconstituição parcial do débito reduzindo-o ao quanto daquilo que foi reconhecido como devido no âmbito do acórdão recorrido.

Análise:

6.2. Não assiste razão aos recorrentes.

6.3. Ao contrário da tese alegada, as irregularidades não se limitaram a alguns pagamentos de múltiplos credores com utilização de um único cheque com valor total devido a eles. O que consta no voto condutor do acórdão recorrido são diversos apontamentos, elencados pela unidade técnica de origem, tais como (peça 59, p. 3, itens 18-21 e 23):

a) não foi possível estabelecer correspondência entre os valores constantes das notas fiscais ou dos extratos bancários com os que foram declarados na relação de pagamentos. Aliado a isso, em alguns casos foi utilizado um único cheque para atender diversas despesas, prática vedada pelo disposto no art. 20 da IN/STN 1/1997;

b) foram efetuados pagamentos sem os correspondentes comprovantes contábeis e, inversamente, constam documentos contábeis que não se correlacionam com o que consta na relação de pagamentos ou com os extratos bancários;



c) tais ocorrências constam na peça 53, p. 2-10, e compõem as parcelas de débitos a serem ressarcidos, pois não comprovam a boa regular aplicação dos recursos, providência essa exigida em diversos precedentes deste Tribunal, em face do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; e

d) não houve a vinculação da utilização dos recursos do convênio à respectiva conta específica, o que impossibilita estabelecer o devidonexo entre o repasse dos recursos e as despesas realizadas.

6.4. Conforme se verifica, as contrarrazões apresentadas pelos recorrentes representam apenas um subconjunto do rol de irregularidades acima transcrito (parte final da alínea “a” do item anterior). Ademais, quanto à opção pelo pagamento de credores diversos por meio de um único cheque, não se pode acolher a alegação de que sua prática se deu por boa-fé uma vez que tal atitude contraria expressamente a legislação que rege a matéria, qual seja o disposto no art. 20 da IN/STN 1/1997.

6.5. Com relação à alegação de que o conjunto de indícios presentes nos autos comprovam que o objeto do convênio foi executado, tal argumento, por si só, não pode prosperar, pois ainda que se entenda que os recorrentes tenham comprovado a execução física do objeto, não resta, de fato, caracterizado o necessário vínculo de nexocausalidade entre as verbas repassadas pelo convênio em questão e os gastos efetuados em seu objeto. A exemplo do que foi decidido no Acórdão 802/2014-TCU-Plenário, prevalece o entendimento de que:

Na presença de elementos que sugiram a prática de irregularidades em convênios, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária. Nessas circunstâncias, é não apenas lícito, mas imperativo, exigir elementos de prova mais robustos que comprovem, de forma efetiva, os gastos efetuados, a consecução dos objetivos do repasse e o nexocausalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

6.6. Nesse contexto, há necessidade de provas adicionais para serem aceitas a título de desconstituição parcial de débito nos dois casos concretos mencionados pelos recorrentes.

6.6.1. Quanto ao Cheque 112, os recorrentes se posicionam, nestes exatos termos (peça 63, p. 8):

Onde cita-se o Cheque de número 112 da conta do Convênio no valor de R\$ 55.348,00 trata-se na realidade de um Cheque no valor de R\$ 7.129,90 constante no extrato bancário e dividido em dois valores para o pagamento da NF 68516 (Empresa de Auto Ônibus Botucatu Ltda.) e NF 703 (Claudemir Buffet Organização de Festas Ltda.) destacados na Relação de Pagamentos de nossa Prestação de Contas à SERT (Anexo 03);

6.6.2. Já em relação ao Cheque 135, foi assinalado que (peça 63, p. 9):

o valor citado de R\$ 5.426,95 constante no Cheque número 135, pago ao Sr. Renato Correa também desmembra-se em quatro valores de R\$ 942,72 e R\$ 1.656,07 respectivamente, compondo o valor total citado que foi utilizado para o pagamento de instrutores no município de Lorena.

Esta conduta deu-se em função do Sr. Renato Correa ser o único à época possuidor de conta bancária para poder realizar o pagamento aos demais instrutores (Anexo 03 da defesa de fls.), e não constitui de forma alguma ato ilícito.

6.6.3. Com relação ao primeiro cheque, o que consta dos autos é cópia do extrato bancário que comprova que o cheque 112 foi sacado no valor de R\$ 55.348,00 (peça 2, p. 387). A correlação almejada pelos recorrentes decorreu de ato por eles mesmos praticado (lançamento de valor e de destinatário na relação de pagamentos), ou seja, de prevalecer a prova material do extrato bancário.



6.6.4. Em relação ao segundo cheque, tal argumento não pode ser aceito por não existir provas adicionais dessas alegações, a exemplo de recibos assinalados com o número do convênio em questão.

6.7. Importa esclarecer que, ao contrário do que os recorrentes afirmam, não existe a premissa no acórdão recorrido de que este Tribunal tenha apontado que o montante de R\$ 684.470,45 tenha sido efetuado mediante o saque de um único saque. Aliás, tal valor representa o total de saques efetuados por meio de cheques o que caracteriza movimentação financeira irregular, nos termos em que foi assinalado na citação dos recorrentes (vide alínea “d” do item 2.1 deste Exame), sobrevivendo as alegações de defesa que, sobre a tese em discussão, foram correta e suficientemente rechaçadas pela unidade técnica de origem, nos seguintes (peça 58, p. 14):

(...)

66. A respeito do pagamento a diversos beneficiários por meio de um único cheque, tal situação ocorreu em relação a diversas despesas e não somente nos casos citados pela defesa, caracterizando um procedimento inadequado da entidade. Verifica-se, na Relação de Pagamento (peça 2, p. 341-357), que os seguintes cheques, sacados no caixa, destinaram-se a diferentes credores: 91-92, 95-98, 101-109, 111-119, 122, 125, 128, 131-132, 134-137, 139-142 e 144-147.

67. Tais procedimentos encontram-se em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, o qual prevê que os saques da conta específica devem ocorrer por meio de cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU- Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

6.8. Adicionalmente, entende-se que as irregularidades em questão não podem ser consideradas falhas de natureza meramente formal, apta a alterar o mérito do julgamento das presentes contas com a respectiva desconstituição do débito, posto que todas as premissas do julgamento foram válidas e restam atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que parte do débito inicialmente imputado aos recorrentes foi desconstituído (peça 53, p. 1), bem como foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva por decurso de tempo.

7. Registros cadastrais de pessoas físicas e jurídicas da Receita Federal

7.1. Os responsáveis tecem considerações a despeito de equívocos quanto às imputações referentes decorrentes de inconsistências entre números de CPF e CNPJ constantes na prestação de contas (peça 63, p. 9-11), em especial:

a) o batimento posterior se deu com bastante intervalo de tempo (interregno de tempo entre 1999 e 2007);

b) muitas irregularidades em CPFs e CNPJs decorreram de erros de digitação ou divergência de dígitos, ou mesmo decorrente da diversidade do momento em que foi feita a pesquisa no site da Receita Federal; e

c) especificamente, em relação aos CPNJs, algumas empresas operavam franquias e, ao serem lançadas na prestação de contas, apontou-se, equivocadamente, o franqueador (nome fantasia) ao invés do razão social. Por exemplo, a empresa “B.J. Computação Ltda” se trata de uma

franquia da marca “Microlins”, que possui CNPJ próprio. Outros exemplos constam no anexo 4 das alegações de defesa.

Análise:

7.2. Não assiste razão aos recorrentes.

7.3. Ao se cotejar os termos desse argumento recursal com os das alegações de defesa apresentadas (peça 48, p. 5-7), verifica-se que há identidade quanto aos fatos e aspectos jurídicos apresentados lá e neste recurso de reconsideração. Entende-se que os recorrentes desejam a mera reapreciação de mérito objetivando a reforma do acórdão recorrido.

7.4. Há que se assinalar que a unidade técnica de origem acolheu, em parte, os argumentos apresentados e teceu as seguintes ressalvas (peça 54, p. 14):

a) das 40 ocorrências de impropriedades nos CPFs e 13 encontradas nos CNPJs, os responsáveis justificaram, respectivamente, 11 CPFs e 6 CNPJs;

b) esse tipo de irregularidade, considerado isoladamente, não tem o condão de macular as contas. No entanto, à míngua de documentos contábeis comprobatórios destas despesas e das demais impropriedades, sobretudo as relacionadas aos gastos pessoais, assume relevo no conjunto da irregularidade que é a de atestar a boa e regular aplicação dos recursos; e

c) ainda que se acolham todas as alegações de defesa apresentadas, a justificativa é apenas parcial em relação ao item pelo qual os responsáveis foram notificados por meio de suas citações.

7.5. Reapreciando tais elementos de convicção, entende-se que não há nada a acrescentar em relação à correta análise lançada pela Secex/SP, a qual foi reafirmada no âmbito do voto condutor do acórdão recorrido (peça 59, p. 2, item 9), haja vista que as irregularidades referentes às inconsistências remanescentes, em CPFs e CNPJs, não foram sanadas pelos recorrentes em grau de recurso e não têm o condão de alterar o mérito de julgamento das presentes contas ou de diminuir o valor de alguma parcela de débito a eles imputada.

8. Ausência de nexa causalidade

8.1. Luís Antônio Paulino alega que não foi estabelecido o vínculo de nexa causalidade entre as irregularidades e a sua conduta (peça 89, p. 4).

Análise:

8.2. Não assiste razão ao recorrente.

8.3. Conforme mencionado no item 2.2 deste Exame, a citação do mencionado recorrente se deu pela prática de ato omissivo (em infringência ao que dispõe o art. 23 da IN/STN 1/1997). Sua conduta passou a ser considerada reprovável ao deixar de promover a verificação de regularidade das prestações de contas parciais para a liberação das parcelas posteriores, contribuindo, dessa forma, para que ocorressem as irregularidades noticiadas nestes autos (vide subitem 2.1 deste Exame).

8.4. A referida conduta contraria, de forma expressa, o disposto no parágrafo único da cláusula sexta do termo de Convênio Sert/Sine 070/99, cujo teor reproduz o que dispõe o § 2º do art. 21 da IN/STN 1/1997.

8.5. Importa salientar que o nexa de causalidade resta plenamente configurado, ante os numerosos apontamentos constantes no voto condutor do acórdão recorrido (que rebateram o posicionamento adotado pela unidade técnica de origem e que propôs que as contas do recorrente

em discussão fossem julgadas regulares com ressalva), a seguir transcritos em relação a Luís Antônio Paulino (peça 59, p. 4-5):

(...)

Incumbia a este responsável o acompanhamento da execução do ajuste, sendo ele o responsável pela liberação dos recursos. Foi, inclusive, o signatário da ordem da liberação conjunta da 3ª parcela dos recursos federais, que estava em desacordo com o cronograma de desembolso pactuado e que não foi precedida da aprovação da prestação de contas parcial referente à parcela anterior.

28. Divirjo, assim, do posicionamento da unidade técnica, pois entendo que o procedimento adotado pelo ex-Coordenador Estadual do Sine/SP foi determinante para a ocorrência do débito. Lembro que o art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Se tivesse analisado tais documentos, muitas das falhas aqui encontradas poderiam ser saneadas e, na impossibilidade de assim proceder, haveria a minimização do dano ao erário.

29. A Secex/SP afirma que não se pode imputar responsabilidade ao Sr. Luís Antônio Paulino no tocante à primeira e segunda parcelas dos recursos. O argumento não merece prosperar, pois, diante de todo o contexto narrado neste Voto, o gestor responde pelo acompanhamento deficiente do convênio e pela omissão em impugnar as despesas realizadas. Não adotando qualquer providência, haja vista que as irregularidades só foram constatadas posteriormente pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), deve responder solidariamente pelo dano causado ao erário, nos termos do art. 1º, § 1º, da IN TCU 13/1996 (normativo vigente à época dos fatos).

30. Conforme a cláusula segunda, item II, alínea “s”, da avença, a prestação de contas deveria ser encaminhada à SERT contendo os seguintes documentos:

‘1. Relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;

2. Demonstrativo Físico - Financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;

3. Relatório Técnico de Metas Atingidas;

4. Quadro Consolidado do Relatório de Metas Atingidas;

5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos Encargos Previdenciários;

6. conciliação bancária e extrato bancário do período;

7. declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;

8. Entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos’.

31. Da mesma forma, a cláusula sexta do convênio e o seu parágrafo único estabeleciam que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que ‘a transferência das parcelas posteriores dependerá da prestação de contas e da sua aprovação, em relação às anteriores’.

32. Desse modo, tendo o instrumento convenial definido como se daria a prestação de contas, bem como que ela seria apresentada e analisada previamente a cada transferência, divirjo da assertiva da unidade técnica de que a descentralização destas parcelas, feita à revelia das disposições convenientes, não foi determinante para a ocorrência do débito.

33. Nesse sentido, enfatizo que os documentos relativos às prestações de contas parciais estavam em desacordo com os próprios termos do convênio, e contrariavam frontalmente o art. 32 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/01/1997, que disciplinava a documentação necessária à prestação de contas parcial e constituía norma de cumprimento obrigatório pelas partes, à luz da cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 70/1999.

34. Com isso, entendo que houve grave deficiência na supervisão e no acompanhamento do citado ajuste, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa-STN 1, de 15/01/1997.

35. Por essas razões, entendo existir o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Luís Antônio Paulino e o resultado (dano ao erário). Esse tem sido o entendimento acolhido pelo Tribunal, com relação ao responsável, em outras tomadas de contas especiais do Planfor que foram por mim relatadas, a exemplo dos Acórdãos 4.088/2015-TCU-1ª Câmara e 4.089/2015-TCU-1ª Câmara.

8.6. De outro lado, a peça recursal se limita a alegar, em cota singela, que “(...) no mérito das alegações que não existe o nexo de causalidade”, não elencando quaisquer documentos novos ou outras teses jurídicas aptas a alterar os mencionados fundamentos.

9. Aplicabilidade do precedente mais favorável (TC 004.982/2014-2)

9.1. Luís Antônio Paulino requer, ainda, que seja aplicado nestes autos o mesmo julgamento de mérito que foi adotado no âmbito de outros processos, em especial ao que foi adotado no TC 004.982/2014-2 (peças 89, p. 2-3), nos seguintes termos:

Pelos acórdãos já conhecidos, as decisões são diversas: arquivamento, novo depoimento, imposição de multa. Discuto cada uma delas e principalmente a imposição de multa. Multa é quando se infringe uma lei ou determinação, como no caso de multa de trânsito. As penalidades visam corrigir determinado comportamento. Neste caso, a multa não alcança essa finalidade. No caso da SERT, como foram assinados mais de 170 convênios, o resultado será uma importância que, desde já, declaro que não terei condições de pagar. Diz o TCU que já julgou casos de outras unidades da Federação. Pelo que sei, nenhuma democratizou tanto a distribuição dos recursos do FAT. Houve Estados que tiveram um único Convênio. Como o Tribunal tem espírito público, ao multar uma experiência vitoriosa de decisão e de alocação de recursos públicos estará condenando um modelo de política pública como o utilizado em 1999.

Como todos os processos se referem rigorosamente aos mesmos fatos, solicito a este Tribunal que adote o procedimento mais favorável para todos os processos, uma vez que não se justificaria, a meu ver, adotar critérios tão diferentes para julgar exatamente os mesmos fatos. Se há razões para excluir meu nome de cinco deles, solicito que as mesmas razões sejam consideradas nos demais, e, em especial no processo nº 004.982/2014.2, uma vez que em nenhum dos processos há fatos ou razões diferentes.

Análise:

9.2. Inaplicável o mencionado precedente.

9.3. Preliminarmente, há que se mencionar que a decisão referente ao TC 004.982/2014-2 não favorece a situação processual de Luís Antônio Paulino uma vez que, por meio do Acórdão 3.959/2015-TCU-Primeira Câmara (mantido pelo Acórdão 4.692/2015-TCU-Primeira Câmara), suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito, nos seguintes termos:

(...)

9.2. com fundamento nos artigos. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba, Rio das Pedras e Saltinho, do Sr. José Luiz Ribeiro, presidente da entidade executora do convênio à época dos fatos, e do Sr. Luís

Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Empregos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se os valores já ressarcidos.

Data da ocorrência Valor original Tipo

6/10/1999 49.515,20 Débito

14/12/1999 37.136,40 Débito

22/12/1999 37.136,40 Débito

24/11/1999 1.461,00 Crédito

15/12/1999 2.205,00 Crédito

9.3. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações.

9.4. Adicionalmente, importa assinalar que, contra aquele acórdão, foi interposto recurso de reconsideração, ainda pendente de julgamento, mas com parecer desta Serur pelo conhecimento e não provimento do recurso (peças 119, 120 e 121 do TC 004.982/2014-2).

9.5. No mérito, há que se ressaltar que ao se cotejar as irregularidades constatadas nestes autos (vide item 2.1 deste Exame) com as verificadas no processo paradigma (abaixo transcritas), verifica-se que não há a alegada identidade de ocorrências, *verbis*:

I) (...) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba, Rio das Pedras e Saltinho (CNPJ 54.406.921/0001-08) e do seu Presidente à época dos fatos, Sr. José Luiz Ribeiro (CPF 030.211.328-20), em virtude não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 59/99 – celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba, Rio das Pedras e Saltinho – nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com cláusula segunda, inciso II, quarta e nona do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 20/9/2006, sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 59/99 (peça 2, p. 45, do TC 004.982/2014-2);

b) ausência de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vales-transporte, ressaltando-se que só os diários de classe apresentados não são hábeis para atestar que os serviços foram prestados (peça 2, p. 45-46, do TC 004.982/2014-2);

c) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que houve movimentação de 100% dos recursos mediante saque, com ausência de documentação necessária e suficiente para que se pudesse estabelecer o nexo entre o objeto do convênio em tela e as despesas efetuadas, em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (peça 2, p. 46-47, do TC 004.982/2014-2); e

II – (...) Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego do Estado de São Paulo, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio



Sert/Sine 59/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 1, p. 181, do TC 004.982/2014-2), ante à seguinte ocorrência:

a) inexecução do Convênio Sert/Sine 59/1999, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores.

Composição da dívida:

Data Valor original Tipo

6/10/1999 R\$ 49.515,20 Débito

14/12/1999 R\$ 37.136,40 Débito

22/12/1999 R\$ 37.136,40 Débito

24/11/1999 R\$ 1.461,00 Crédito

15/12/1999 R\$ 2.205,00 Crédito.

9.6. Enfim, inexistindo identidade de suportes fáticos, resta prejudicada eventual aplicabilidade do princípio isonômico quanto ao julgamento de mérito de contas em relação às constatações verificadas no processo paradigma invocado.

9.7. Por fim, quanto aos demais outros cinco processos mencionados pelo recorrente, como não foram explicitamente especificados por ele, não compete a este Tribunal se sub-rogar neste encargo.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

10. Dois recorrentes, Cláudio Magrão de Camargo Crê e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, requerem (peça 63, p. 14) que todas as comunicações processuais sejam encaminhadas ao advogado Oswaldo Waquim Ansarah (OAB/SP 143.497) no endereço Rua Pará nº 66, Higienópolis, CEP 01243-020, São Paulo – SP. Não se vê óbices para o deferimento deste pleito.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) em face do disposto na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a prescrição não atinge a imputação de débito. Sob o argumento de decurso, inaplicáveis ao presente caso concreto os institutos da preclusão e da decadência administrativas;

b) da reanálise dos autos, não se pode concluir que o objeto do convênio foi executado com recursos a ele destinado, não havendo elementos que possam atestar que os recorrentes tenham agido com boa-fé;

c) as questões relativas ao saneamento parcial das inconsistências de CPFs e CNPJs já haviam sido objeto de consideração por ocasião da análise das alegações de defesa dos recorrentes, não havendo novos motivos para que seja efetuada qualquer reforma no acórdão recorrido;

d) a demonstração de nexos causalidade entre a conduta de um dos recorrentes e as irregularidades a ele imputadas restou plenamente delineada no voto condutor do acórdão recorrido; e

e) não se pode aplicar o acórdão paradigma invocado por um dos recorrente se as suas conclusões, sob o ponto de vista material, não lhe são menos gravosas. À míngua da menção dos



demais julgados que seriam favoráveis ao recorrente, não compete a este Tribunal se sub-rogar nesta encargo.

11.1. Com base nessas conclusões e considerando, principalmente, a ausência de novos elementos aptos a desconstituir as parcelas de débitos imputadas aos responsáveis, propõe-se que os recursos interpostos pelos recorrentes não sejam providos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) conhecer dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar ciência aos recorrentes, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido; e
- c) ressaltar que o endereço de notificação dos recorrentes, Cláudio Magrão de Camargo Crê e Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, deve ser o informado no item 10 das informações adicionais deste Exame.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 1/6/2016.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)