

## VOTO

Tratam-se de recursos de reconsideração interpostos por José Luiz Ribeiro, Luís Antônio Paulino e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba e Região contra o Acórdão 3.959/2015-TCU-Primeira Câmara, que julgou-lhes irregulares as contas e imputou-lhes débito, em virtude de irregularidades no Convênio 59/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o mencionado sindicato, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. **José Luiz Ribeiro** e o referido **sindicato** alegam, em sede preliminar, prescrição relativa ao débito a eles imputados, preclusão administrativa atinente à obrigatoriedade de guarda e exibição dos documentos referentes ao Convênio 59/1999 e aprovação da prestação de contas da avença por órgãos do Estado de São Paulo.

3. No mérito, suas razões recursais versam principalmente sobre: (a) as irregularidades apontadas são meramente formais e pontuais, uma vez que o objeto do convênio teria sido realizado; (b) inexistência de conduta ilícita ou má-fé; (c) o convênio determinava a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP); (d) a deliberação recorrida exigiu que a comprovação do pagamento de vales-transportes ocorresse de forma individualizada, contrariando regra estabelecida no convênio; (e) o acórdão condenatório desconsiderou extrato bancário apresentado pela defesa; e (f) a emissão de notas fiscais com números sequenciais não constitui irregularidade apta a macular as contas.

4. Alternativamente, na hipótese do não afastamento do débito, requer o afastamento dos juros de mora incidente sobre o débito, pois alega a inexistência de má-fé, e a exclusão das parcelas do débito relativas à capacitação dos professores e às instalações, que não foram impugnadas no Acórdão 3.959/2015-TCU-Primeira Câmara.

5. Por sua vez, **Luís Antônio Paulino**, além de arguir a prescrição da ação do Tribunal, devido ao longo lapso temporal, relata que existem diversas tomadas de contas especiais no âmbito do TCU, relativas a recursos do Planfor, as quais se referem rigorosamente à mesma situação fática. Considerando que o seu nome já foi excluído de cinco processos, requer que esta Corte de Contas adote o procedimento mais favorável ao recorrente, pois não se justifica adotar critérios diferentes para julgar exatamente os mesmos fatos. Solicita também que se leve em consideração o relatório do Acórdão 2.851/2003-TCU-Primeira Câmara, reproduzido no seu pedido de reconsideração.

6. O Auditor Federal, com a anuência dos dirigentes da Serur e do representante do MP/TCU, propõe negar provimento ao recurso.

7. Alinho-me, no essencial, com as análises precedentes, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

## II

8. Registro que, preenchidos os requisitos de que trata o art. 33 da Lei 8.443/1992, admiti o presente recurso, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido.

9. Inicialmente, afasto a alegação de prescrição. Quanto ao ressarcimento do dano ao erário, é pacífico o entendimento de que a pretensão deste Tribunal é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e da Súmula 282 do TCU.

10. Também não verifico suposta preclusão referente ao prazo para guarda e consequente apresentação de documentação relativa ao convênio. O art. 30, §1º, da Instrução Normativa-STN 1/1997, que regia o convênio em questão, impunha ao conveniente a guarda de toda e qualquer

documentação relativa à aplicação dos recursos do ajuste pelo prazo de cinco anos, a contar da aprovação da prestação de contas, termo que nunca ocorreu.

11. As mencionadas aprovações por órgãos do Estado de São Paulo trataram, em verdade, da aprovação do plano de trabalho do convênio, da viabilidade de sua celebração e do julgamento das contas do exercício de 1999 do Governo do Estado de São Paulo pelo TCE/SP, inexistindo decisão do órgão de controle externo estadual específica sobre a regularidade da aplicação dos recursos objeto do Convênio 59/1999. Ainda que houvesse, não afastaria a competência do TCU no tocante à fiscalização de recursos federais repassados, à luz dos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da CF/1988.

12. Ressalto que, em setembro de 2006, os recorrentes foram notificados na fase interna da tomada de contas especial, tendo apresentado defesa, o que fulmina qualquer alegação de longo decurso de tempo que tenha prejudicado ou impactado a capacidade de defesa dos responsáveis.

13. Quanto ao mérito, verifico que as irregularidades tratadas nos autos não se tratam de impropriedades meramente pontuais ou formais como afirmado, eis que não restou demonstrado o necessário nexos entre os recursos transferidos e os gastos realizados.

14. Os recorrentes trazem alegações genéricas de inexistência de conduta ilícita ou de má-fé. No entanto, para que venha a ser reconhecida por esta Corte de Contas, a boa-fé deve estar objetivamente provada no caso concreto, uma vez que ela deve ser demonstrada e não alegada. Assim, indefiro o requerimento formulado objetivando excluir os juros de mora incidente sobre o débito.

15. Entendo que não merece acolhida a tese de que a deliberação recorrida exigiu comprovação da entrega de vale-transporte de forma distinta daquela prevista no termo de convênio. A apresentação de declaração de que o conveniente possuía os recibos de entrega desses vales aos treinandos, consoante exigido na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7 do ajuste, pressupõe a existência dos recibos individuais. Assim, por força do art. 30, §1º, da IN-STN 1/1997, a entidade tinha o dever de mantê-los arquivados, à disposição dos órgãos de controle.

16. Não obstante, segundo o acórdão condenatório, ainda que a ausência dos mencionados recibos, por si só, justificasse a impugnação parcial desses recursos, o fundamento para imputação de débito integral dos recursos repassados foi a ausência de demonstração de que os recursos federais de fato custearam a realização dos cursos, ante a realização de saques na conta do convênio e utilização de cheques não nominativos (utilizados para pagarem vários profissionais). Nesse mesmo sentido, a emissão de notas fiscais sequenciais também não constituiu fundamento para a condenação.

17. Ao contrário do alegado na peça recursal, constato no Acórdão 3.959/2015-TCU-Primeira Câmara o exame dos extratos bancários apresentados por ocasião das alegações de defesa, *in verbis*:

“[RELATÓRIO]

52.Sobre os extratos bancários ora apresentados (peça 44, p. 17-23), parte deles não pode se referir à aplicação de recursos do convênio, eis que os cheques foram depositados a partir de 6/10/1999 (vide item 5 desta instrução), e vários dos extratos são anteriores a esta data. Há extratos dos dias 18/1/1999, 15/3/1999, 21/6/1999 e 16/8/1999. Os demais extratos mostram sim, consistentemente, a retirada de valores da conta corrente por meio de saque, o que inviabiliza completamente a vinculação entre os recursos recebidos e os gastos incorridos.

53.O art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigente à época do convênio, de fato veda a adoção de saques para movimentação da conta bancária. O motivo da regra é que a utilização dos saques impede estabelecer o nexos de causalidade entre o recurso financeiro recebido e a despesa incorrida. Neste sentido, Acórdão 2464/2013-Plenário:

[...]

[VOTO]

[...]

10. Não foi o que aconteceu no caso concreto, pois os extratos bancários evidenciam que os recursos foram objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (de nº 182) teria sido utilizado para pagamento de dez profissionais.

11. Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenentes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacados.”

18. Em relação à obrigação de prestação de contas ao TCE/SP dos pagamentos efetuados no âmbito do Convênio 59/1999, conforme previsto na cláusula segunda, inciso II, alínea “c”, do mencionado ajuste, julgo que ela não afasta as competências do TCU estabelecidas nas normas que disciplinam o dever de prestar contas, conforme previsto nos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, como já dito.

19. O Convênio 59/1999 estava abrangido pelo Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99-SERT/SP (peça 1, p. 19-29), celebrado entre a Sert/SP e o Ministério do Trabalho e Emprego.

20. A descentralização ou transferência de recursos obtidos mediante celebração de convênio com a União não retira a natureza federal dos recursos repassados originalmente ao Estado de São Paulo e, por conseguinte, não afasta a competência constitucional do TCU fiscalizar a sua boa e regular aplicação e de julgar as contas daqueles que derem causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário

21. Observo também que tal disposição afronta obrigações originalmente pactuadas no Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99-SERT/SP, as quais eram cristalinas acerca da submissão de eventuais delegações ou transferência de recursos à legislação federal que rege a matéria, bem como da manutenção da competência fiscalizatória dos órgãos e entidades da União, *verbis*:

“[...] celebram o presente Convênio, em conformidade com as disposições da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, da Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998, do Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e da **Instrução Normativa da STN/MF nº 01, de 15 de janeiro de 1997**, e demais normas que regulam a espécie, **às quais os convenentes desde já se sujeitam**; resolvendo de comum acordo pactuar obrigações recíprocas, mediante as seguintes Cláusulas:

[...]

#### CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES E COMPETÊNCIAS

[...]

##### 3.2 do ESTADO:

[...]

**3.2.8 prestar contas** dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, **observando o disposto na IN/STN/Nº 01/97**.

[...]

**6.4 É permitida a descentralização ou transferência de recursos** para a execução de atividades decorrentes deste Convênio, **observado o disposto no art. 25 da IN STN/N.º 01/97**.

[...]

#### CLÁUSULA NONA - DOS DOCUMENTOS E DA CONTABILIZAÇÃO

[...]

**9.1 Os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas**, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deverão ser arquivados pelo ESTADO, em ordem cronológica, no

Órgão de contabilização, onde **ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União**, conforme disposto nos art. 54, § 2º, e art. 66, § 2º, do Decreto nº 93.872/86.

[...]

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA AUDITORIA

Os órgãos do Sistema de Controle Interno e Externo do ESTADO, verificarão a legalidade, a legitimidade e a economicidade da gestão dos recursos destinados à execução deste Convênio, **independentemente da ação fiscalizadora dos órgãos de controle interno e externo da União, de conformidade com a legislação vigente.**

[...]

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DAS PRERROGATIVAS

Fica estipulada a **prerrogativa da União**, por intermédio do MTE, de conservar, em qualquer hipótese, a autoridade normativa, bem como a faculdade de assumir a execução no caso de paralisação, para evitar a descontinuidade do serviço prestado ao público, **e de promover a fiscalização físico-financeira das atividades do Convênio**, por meio dos órgãos competentes.”  
(grifos acrescidos)

22. O fato de Luís Antônio Paulino ter sido excluído da relação processual em outras tomadas de contas especiais relativas a recursos do Planfor não autoriza a adoção do mesmo procedimento em todos os processos em que ele figura como responsável. Embora reconheça que possam existir semelhanças entre os vários processos, o exame de cada caso concreto pode levar à conclusão diversa, pois se analisam atos e fatos distintos. Por essa razão, juízos anteriores nem sempre vinculam julgamentos futuros. Cabe ao julgador apreciar livremente os fatos à luz do direito, incumbindo-lhe apenas o dever de fundamentar a sua decisão.

23. Na situação fática que se apresenta nestes autos, percebo que a conduta de Luís Antônio Paulino resta suficientemente demonstrada e caracteriza irregularidade grave, uma vez que, caso sua atuação se efetivasse de maneira diligente, exigindo a prestação de contas parcial das parcelas do Convênio 59/1999, nos exatos termos previstos na IN-STN 1/1997, ele constataria as irregularidades financeiras e poderia adotar medidas tempestivas de resguardo do erário.

24. As questões colocadas no Acórdão 2.851/2003-TCU-Primeira Câmara não socorrem os recorrentes. Naquela oportunidade, o TCU apreciou fiscalização cujas questões de auditoria versavam sobre aspectos do planejamento, controle e supervisão, de forma global, examinando a efetividade e validade do programa. Assim, o mencionado trabalho não adentrou no exame da regularidade financeira especificamente do Convênio 59/1999, conforme feito nestes autos.

25. Desse modo, considerando que os recorrentes não juntaram ao presente processo provas ou argumentos necessários e suficientes para a desconstituição da irregularidade ou descaracterização da responsabilidade, considero que os fatores que embasaram o julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis em débito continuam subsistentes, impedindo, destarte, a reformulação do juízo inicialmente fixado.

Ante o exposto, endossando os pareceres coincidentes pelo não provimento dos recursos, Voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de setembro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator