

## VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresas de Processamento de Dados, por Antônio Fernandes dos Santos Neto, presidente da entidade à época, e por Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Empregos (Sine/SP), contra o Acórdão 4.088/2015-TCU-Primeira Câmara, que lhes julgou irregulares as contas e imputou-lhes débito, em virtude de irregularidades no Convênio Sert/Sine 38/1999, celebrado entre o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), e o mencionado sindicato, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. Em sede preliminar, **Antônio Fernandes dos Santos Neto** e o referido **sindicato** alegam, em resumo: a) prescrição relativa ao débito a eles imputados; b) cerceamento à sua defesa por esgotamento do prazo para instauração da TCE ou decorrente de seu envio tardio ao TCU; e c) exclusão do polo passivo do então presidente do sindicato, por isonomia com o decidido em relação a outro responsável nestes autos.

3. No mérito, suas razões recursais versam principalmente sobre: a) o objeto do convênio foi integralmente executado, bem como as contas prestadas nos termos definidos no ajuste; b) a existência nos autos de documentos comprobatórios da regular execução do convênio, os quais foram analisados de forma incompleta ou insuficiente; c) as circunstâncias da execução do objeto do convênio são aptas a desconstituir, parcial ou totalmente, o débito imputado aos responsáveis; e d) os pagamentos aos credores efetuados mediante compensação de cheques podem ser considerados regulares.

4. Por sua vez, **Luís Antônio Paulino**, além de arguir a prescrição da ação deste Tribunal, devido ao longo lapso temporal, expõe 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 a ele, 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.

5. O auditor federal, com a anuência dos dirigentes da unidade instrutora e do representante do MPTCU, propõe negar provimento aos recursos.

6. Manifesto, desde já, minha concordância com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

## II

7. Início pelas preliminares arguidas pelos recorrentes.

8. A tese de prescrição decenal mencionada na decisão vergastada aplica-se apenas à pretensão punitiva, ou seja, à aplicação de multa por esta Corte de Contas, não alcançando as ações que visem o ressarcimento ao erário. Quanto a essas últimas, é pacífico o entendimento de que a pretensão deste Tribunal é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, consoante disposto na Súmula-TCU 282. Esse também é o entendimento fixado pelo STF, no bojo do MS 26.210-9/DF.

9. Os recorrentes requereram o sobrestamento destes autos, em face do Recurso Extraordinário 669.069, que versa sobre a prescritibilidade de ações de reparação de danos à Fazenda Pública, que teve repercussão geral conhecida pelo STF. Tal pretensão perdeu o objeto com o julgamento definitivo do aludido recurso extraordinário, que transitou em julgado em 31/8/2016.

10. Na oportunidade, a Suprema Corte firmou entendimento de que são prescritíveis as ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil. Portanto, a decisão tomada pelo STF no mencionado recurso extraordinário não tem reflexo nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, que decorrem de infrações ao direito público e não ao direito civil. Esse tem sido o entendimento deste Tribunal em outros processos em que essa tese foi tratada, como se verifica nos Acórdãos 5.928/2016, 5.939/2016 e 7.254/2016, todos da Segunda Câmara.
11. Também não acolho a alegação de cerceamento à defesa. Os comandos contidos nos arts. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71/2012 são direcionados à administração pública. O seu descumprimento pode sujeitar os responsáveis pela adoção de medidas tendentes ao resguardo do erário e à instauração de tomada de contas especial a penalidades previstas na Lei 8.443/1992, mas a sua inobservância não tem o condão de invalidar os atos realizados, desde que não prejudique as garantias constitucionais ao contraditório e à ampla defesa.
12. No caso em exame, o Convênio Sert/Sine 38/1999 explicitava que se tratava da execução de ações do Sistema Nacional de Emprego, pactuadas com a União, mediante o Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99-Sert/Sine. Esse convênio principal admitia, em sua cláusula 6.4, nova descentralização de recursos, desde que observadas as disposições da Instrução Normativa-STN 1/1997. Portanto, estava claro que os recursos geridos no bojo do Convênio Sert/Sine 38/1999 eram da União, cuja aplicação estava sujeita às normas federais sobre a matéria.
13. Nesse sentido, o sindicato devia fiel observância ao art. 30, § 1º da IN STN 1/1997, que dispunha que os documentos de despesa do convênio seriam mantidos em boa ordem, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos, a contar da aprovação da prestação ou tomada de contas, termo inicial que jamais ocorreu.
14. Em 21/3/2006, a entidade foi instada a apresentar a referida documentação, o que configurou as primeiras medidas administrativas para elisão ou caracterização do dano. Adiciono que os responsáveis foram notificados, em abril de 2007, para apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito, ou seja, dentro do prazo regulamentar para guarda da documentação, quando poderiam produzir as provas necessárias a sua defesa. Destarte, no caso concreto, não vislumbro prejuízo ao contraditório e ampla defesa.
15. Sobre a exclusão do então presidente do sindicato do polo passivo deste processo, na linha decidida para o Secretário de Emprego e Relações do Trabalho à época, não observo semelhança entre as atribuições dos responsáveis que justifique a reforma do julgado nos termos requerido. Ora, a responsabilidade pela supervisão e acompanhamento da execução do convênio era da concedente, no caso a Sert/SP, e não da entidade conveniente, a quem competia a execução propriamente dita do objeto do convênio, bem como a apresentação da documentação necessária à comprovação da boa e regular gestão dos recursos examinados.
16. Ademais, conforme explicitado no voto condutor do Acórdão 4.088/2015-TCU-Primeira Câmara, em situações da espécie, aplica-se o entendimento firmado no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, segundo o qual “na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo débito”.
17. Superadas as preliminares, passo às questões de mérito suscitadas em sede recursal.
18. Ao contrário do alegado pelos recorrentes, o parecer do MTE (peça 1, p. 133-134), elaborado em 21/12/2000, não se presta a demonstrar o cumprimento integral do objeto do Convênio Sert/Sine 38/1999. Em primeiro lugar, o mencionado documento apresenta uma análise global da execução física e do cumprimento das ações de qualificação/requalificação profissional, no Estado de São Paulo, incluídas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), e não uma análise

particular do convênio ora examinado. Em segundo lugar, por se tratar de convênio, além do cumprimento do objeto, deve-se comprovar a regularidade financeira da gestão dos recursos públicos repassados, que foi exatamente o que levou à irregularidade das contas, consoante exposto no acórdão condenatório.

19. Sobre os documentos que supostamente deixaram de ser analisados nesta TCE, verifico que foram objeto de exame pelas comissões constituídas no âmbito do MTE e também no relatório que fundamentou o Acórdão 4.088/2015-TCU-Primeira Câmara.

20. Julgo que as razões recursais relativas ao exíguo prazo para consecução do objeto convenial, à irrelevância da duplicidade de alunos e à participação simultânea de instrutores em datas e horários coincidentes não constituem motivo para a reforma do Acórdão 4.088/2015-TCU-Primeira Câmara. Isso porque tais argumentos não afastam o principal fundamento que levou a condenação dos recorrentes, qual seja, a ausência de elementos probatórios necessários a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos recebidos pela entidade. Nesse sentido, transcrevo excerto da decisão vergastada:

“50. Acerca das respostas trazidas pelo Sindpd e pelo Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto, compreendo, em linha de consonância com a unidade técnica, que a falta dos comprovantes de conclusão dos cursos, que constituía documento obrigatório na prestação de contas, impede a verificação do benefício social almejado pelo convênio e, portanto, da boa e regular utilização dos valores transferidos por meio da avença.

51. Da mesma forma, a ausência dos recibos dos vales-transportes e a irregularidade na execução financeira do Convênio Sert/Sine 38/1999, materializada pela utilização de quatro cheques para o pagamento de duzentos e trinta e oito credores, constituem óbices à comprovação da correta execução de tais despesas, razão pela qual julgo configurado o débito apurado pelo órgão concedente.”

21. Conquanto afirme a regularidade da utilização de único cheque para vários credores, tal situação era vedada pela Instrução Normativa-STN 1/1997, que regulamentava o convênio em questão, justamente por impossibilitar verificar o nexo entre os recursos recebidos e as despesas incorridas, o que ocorreu no caso em questão. Essa também é a jurisprudência predominante no TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.665/2009-TCU-Plenário; 3.712/2008 e 574/2009, ambos da Primeira Câmara; e 1.160/2011-TCU-Segunda Câmara.

22. No tocante a Luís Antônio Paulino, destaco que o fato de ele ter sido excluído da relação processual em outras tomadas de contas especiais relativas a recursos do Planfor não autoriza, por si só, a adoção do mesmo procedimento em todos os processos em que ele figure como responsável. Embora reconheça que possam existir semelhanças entre os vários processos, o exame de cada caso concreto pode levar a conclusões diversas, 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 constitui irregularidade grave, uma vez que, caso sua atuação se efetivasse de maneira diligente, exigindo a prestação de contas parcial do Convênio Sert/Sine 38/1999, 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 também 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 Sert/Sine 38/1999, conforme feito nestes autos.

25. Desse modo, considerando que os recorrentes não juntaram ao presente processo novas 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.

26. Por fim, acolho a proposta formulada pela unidade instrutora, às peças 92, 93 e 94, de retificar o acórdão recorrido por inexatidão material (falha na numeração – existência de dois itens 9.4).

27. 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 6 de dezembro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator