VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada, intempestivamente, pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 81/99, celebrado entre o estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), e a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo (Fecomerciários, ex-Fecesp), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estado por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

2. O Convênio Sert/Sine 81/99, no valor de R$ 279.691,50, com vigência no período de 20/9/1999 a 19/9/2000, objetivou o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) e do Peq/SP-99 (Plano Estadual de Qualificação), por meio de disponibilização de cursos de formação de mão de obra para 5.745 treinandos.

3. No âmbito do TCU, a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo e o seu presidente à época, Paulo Fernandes Lucânia, foram instados a apresentar alegações de defesa, em vista do débito correspondente à impugnação total das despesas do Convênio Sert/Sine 81/99, ante a não comprovação de sua execução física e financeira. Isso porque não houve apresentação dos documentos contábeis das despesas realizadas na execução do ajuste em apreço. Além disso, o convenente não demonstrou: (a) a entrega do vale transporte, material didático e da alimentação aos treinandos; (b) o encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho; e (c) a contratação do seguro obrigatório aos treinandos. A entidade apresentou alegações de defesa à peça 22.

4. A unidade instrutora propõe rejeitar as alegações de defesa apresentada pela entidade sindical, condenando-a em débito, em razão da não comprovação da execução do objeto do convênio, especialmente pela ausência de documentos que permitam demonstrar o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas supostamente incorridas.

5. No tocante ao responsável Paulo Fernandes Lucania, devido ao seu falecimento em 2007 sem que o seu espólio tenha sido notificado em nenhum momento da fase interna da TCE, a Secex-SP pugna por declarar de ofício a nulidade da citação promovida por meio do Ofício 491/2016-TCU-Secex-SP, arquivando-se o processo em relação a ele, sem julgamento do mérito. Por derradeiro, propõe excluir da presente relação processual Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, uma vez que a primeira notificação deles acerca das irregularidades ocorreu após transcorridos mais de catorze anos da ocorrência dos fatos, o que prejudicou o exercício do seu direito de ampla defesa e de contraditório.

6. O *Parquet* especializado, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anui ao encaminhamento formulado pela unidade instrutora, mas salienta ser prescindível a exclusão de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino da relação processual, uma vez que eles não foram sequer citados, portanto não integraram o polo passivo desta tomada de contas especial.

7. Manifesto desde já a minha concordância com as conclusões da unidade instrutora transcritas no relatório precedente, que contaram com a anuência do MPTCU, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de realizar as considerações que julgo pertinentes.

8. Quanto às preliminares arguidas pela Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, julgo não lhe assistir razão.

9. Nas tomadas de contas especiais instauradas em virtude de irregularidades nos convênios celebrados com recursos oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, o TCU tem entendido que a notificação para apresentação de documentação complementar, promovida pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho e Emprego (CTCE), dentro do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760058.

interstício a que se refere o art. 6°, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, constitui medida administrativa para caracterização ou elisão do dano apta a interromper o transcurso do mencionado prazo. Esse foi o entendimento adotado nos Acórdãos 6.284/2016, 4.772/2016, 5.633/2016, 4.142/2016, 379/2016, 7.750/2015 e 4.460/2015, todos da Primeira Câmara.

10. Quanto à ausência de citação de Walter Barelli e de Luís Antônio Paulino, em solidariedade com a entidade sindical, o que, segundo a Federação prejudicaria o seu exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, esta Corte de Contas tem entendido que a ausência de citação de outros responsáveis solidários não constitui nulidade processual, pelo que não obsta o regular prosseguimento do feito, dado que a solidariedade passiva é um instituto criado para proteger a figura do credor. Nesse sentido, os Acórdão 2.591/2016-TCU-Plenário, e 5.375/2016 e 1.805/2016, ambos da Primeira Câmara, apenas para mencionar alguns.

11. Também considero que eventual divergência entre o montante do débito apurado no curso do processo no TCU e aquele apontado pelo tomador de contas na fase interna do procedimento não constitui nulidade processual ou eventual prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa pela Federação.

12. Parte dessa divergência decorre de um ajuste na data do débito relativo ao repasse da segunda parcela à entidade, cujo tomador de contas entendeu ter ocorrido em 21/12/1999, mas que a Secex-SP acertadamente corrigiu para 10/1/2000, dia em que os recursos efetivamente entraram na conta da Federação (peça 1, p. 135).

13. A outra diferença entre os demonstrativos de débito refere-se à incidência dos juros de mora. No âmbito do TCU, diferente do que ocorre na fase interna da TCE, o demonstrativo de débito que acompanha a citação não contempla essa categoria de juros.

14. Isso ocorre porque, nos termos do art. 202 do Regimento Interno, esta Corte de Contas, na hipótese de reconhecer a boa-fé na conduta do responsável e inexistindo outra irregularidade nas contas, mas subsistindo o débito, concederá novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, cuja liquidação tempestiva da dívida atualizada monetariamente saneará o processo, permitindo ao Tribunal julgar as contas regulares com ressalvas e dar quitação ao responsável.

15. Ressalto ainda que a correção monetária e os juros de mora são calculados na forma definida no Acórdão 1.603/2011-TCU-Plenário, com alterações dadas pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário, e têm por objetivo recompor os valores originais, a fim de reparar os prejuízos causados pela mora no pagamento, não havendo que se falar em irregularidade na incidência desses encargos ao débito original.

16. No tocante ao mérito, transcrevendo trecho do Acórdão 6.456/2014-TCU-Segunda Câmara, a entidade sindical requer que o presente julgamento considere os efeitos da deficiência na supervisão e no acompanhamento dos convênios celebrados no bojo do Planfor, que à luz da jurisprudência desta Corte de Contas tem ensejado apenas a ressalva nas contas. No citado *decisum*, consta a transcrição do relatório do Acórdão 1.802/2012-TCU-Segunda Câmara, do qual, em relação ao assunto tratado nestes autos, destaca-se:

> "11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1.ª Câmara (TC 007.164/2006-4, Ata n. 23, grifos nossos): 'Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760058.

> 12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário."

17. Com efeito, no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades na aplicação de recursos do FAT por meio do Planfor, existem uma série de decisões do TCU no qual se considerou a documentação comprobatória da existência de instrutores, treinandos e instalações físicas apta a afastar a incidência de débito.

18. Em primeiro lugar assevero que essa análise deve ser feita à luz dos casos concretos. Em segundo lugar, o TCU já decidiu que apenas a existência de diários de classe não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto a documentação exigível por força do próprio termo do convênio, bem outros elementos passíveis de serem exigidos pelos normativos que normatizavam o ajuste, a exemplo da documentação contábil. Nesse sentido, o Acórdão 372/2017-TCU-Primeira Câmara, *in verbis*:

> "5. Consoante defendido pelos recorrentes, o TCU decidiu em deliberações proferidas em outros processos de contas relativos à gestão de recursos do Planfor que, demonstrada a existência de três elementos fundamentais a quaisquer treinamentos, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, comprova-se o adimplemento do ajuste, implicando, necessariamente, a ausência de débito. Nessa linha, citam expressamente o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário.
>
> 6. Apresentada a tese, afirmam que os diários de classe constantes da prestação de contas são documentos hábeis a evidenciar a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, no bojo da execução do Convênio Sert/Sine 87/1999.
>
> 7. Com efeito, existem julgados relativos a tomadas de contas especiais referentes à gestão de recursos do Planfor cujo deslinde foi aquele mencionado pelos recorrentes. Não obstante, entendo que o exame de cada caso concreto pode levar a conclusão diversa, uma vez que 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 o dever de fundamentar a sua decisão.
>
> 8. Ora, em boa parte das tomadas de contas especial relativas a recursos do Planfor existem diários de classe indicando instrutores, treinandos e local de treinamento. Assim, na linha defendida pelos recorrentes, a apresentação dos diários de classe seria suficiente para comprovar a execução física do objeto convenial e, consequentemente, afastar supostos débitos.
>
> 9. Discordo dos argumentos apresentados pelos recorrentes. De acordo com o termo de convênio, os diários de classe são apenas um dos elementos necessários para comprovar a boa e regular gestão dos recursos federais repassados à entidade. Assim, o seu conteúdo deve ser confrontado com outros documentos exigidos no ajuste, a exemplo da relação de pagamentos e extratos bancários, ou com outros porventura requeridos pelo concedente, como os documentos contábeis comprobatórios das despesas e os comprovantes de entrega de vale transporte, de alimentação e de material didático, uma vez que o convenente deveria declarar possuir, e guardar, tais comprovantes. Portanto, os diários de classe não possuem, por si só, força probatória suficiente para comprovar a execução do objeto."

19. Na situação ora examinada, a suposta existência de treinandos, instrutores e instalações físicas fundamenta-se unicamente nos diários de classe, inexistindo nos autos outros elementos que, de fato, permitam concluir pela execução física do convênio, a exemplo de apólices de seguro, certificados, matérias de jornal, recibos de pagamento de instrutores, cópia de material didático. Considero, portanto, a jurisprudência mencionada pelo defendente inaplicável ao presente caso.

20. Com base em informação constante do relatório de tomada de contas especial, a Federação argumenta que o Convênio Sert/Sine 81/99 foi preliminarmente aprovado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE). Não obstante essa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760058.

informação estar descrita no mencionado relatório, não identifiquei nos autos quaisquer elementos comprobatórios da mencionada aprovação, ainda que em sede preliminar.

21. Em sentido diverso, consta da Nota Técnica 67/2014/GETCE/SPPE (peça 6, p.120) o seguinte, *in verbis*:

> "Cabe esclarecer ainda que a obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, mediante a apresentação de toda documentação contábil, perdura pelo prazo de cinco anos, contados a partir da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor ou entidade concedente relativa ao exercício da concessão (parágrafo primeiro do artigo 30, § 1° da IN/STN n° 01/97 e artigo 66, § 2° do 93.872186) fato que, no caso sob análise, ainda não ocorreu."

22. Desse modo, a entidade sindical não apresentou, quando requerido pela Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 46-47), a documentação contábil que teria o condão de demonstrar a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 81/99, incluído aí o nexo entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente incorridas na sua consecução. Ressalto que, consoante a declaração constante da peça 2 (p. 35), a Federação deveria manter os documentos contábeis referentes à prestação de contas do convênio arquivados em boa ordem e conservação, identificados e à disposição do órgão concedente.

23. Quanto ao requerimento de oitiva de testemunhas, não há previsão legal ou regimental prevendo o referido meio de prova, de modo que esta Corte de Contas firma o seu juízo com base em provas documentais.

24. A Federação alega que "não se verifica a ocorrência de má-fé da entidade sindical, não havendo que falar em benefício próprio, tendo em vista os apontamentos de execução do Convênio, quanto ao planejamento, supervisão e finalização para prestar contas e que não se observou a inadimplência das obrigações advindas do Termo de Convênio".

25. Não obstante o importante papel de defender os interesses individuais e coletivos da categoria profissional que a Federação representa, a prova dos autos não evidencia a conduta diligente dos seus dirigentes, pois as irregularidades decorrem de inobservância de comandos do convênio analisado e da Instrução Normativa-STN 1/1997. Não resta, portanto, demonstrado ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente que permita concluir pela boa-fé dos dirigentes da entidade quanto aos fatos aqui examinados.

26. Assim, em vistas dos fatos examinados, pugno por julgar irregulares as contas da Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, imputando-lhe o correspondente débito. Quanto à aplicação de multa, resta prescrita a pretensão punitiva no caso concreto, à luz do que foi decidido no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

27. Por fim, concordo com o encaminhamento relativo à anulação do ofício de citação de Paulo Fernandes Lucania, arquivando esta tomada de contas em relação ao mencionado responsável, sem julgamento do mérito.

28. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de abril de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760058.