

TC 019.319/2014-2

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

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP).

Recorrentes: Edson Conceição Santos (893.013.908-68) e Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo (00.769.148/0001-95).

Advogado: Rudi Alberto Lehmann Júnior (OAB/SP 133.321), procuração às peças 30, p. 2, e 47.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial (TCE). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com empresa privada para realização de cursos de formação de mão de obra. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Preliminares. Prescrição da pretensão punitiva não se aplica à prescrição do débito. Cerceamento de defesa decorrente de longo transcurso de tempo. Notificação na fase interna do processo. Inocorrência. Processo válido. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo e por seu então presidente, Edson Conceição Santos (peça 73) contra o Acórdão 5.627/2016-TCU-Primeira Câmara (peça 55).

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

9.1. excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Walter Barelli;

9.2. com fulcro 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 do Sr. Luís Antônio Paulino, dando-lhe quitação;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (Sindicapro) e do Sr. Edson Conceição Santos, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias abaixo

relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Valor Original (R\$)

Data

53.760,00

2/12/1999

13.440,00

30/12/1999

9.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia, acrescida dos encargos legais cabíveis, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

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

9.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.7. dar ciência da deliberação, assim como do relatório e voto que a subsidiam, aos responsáveis, ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ao Sr. Walter Barelli, 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 da 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. 19-29). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 140/1999 (peça 2, p. 15-22) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo, no valor de R\$ 70.560,00 (deste valor, R\$ 3.360,00 correspondia à contrapartida da conveniente) e que previa a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 350 treinandos nas seguintes ocupações: transporte de cargas perigosas, primeiros socorros, mecânica básica e direção defensiva.

2.1. Após o regular processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que propôs, inicialmente, o saneamento dos autos (peça 4). Em seguida, aquela unidade técnica propôs a exclusão da relação processual de Walter Barelli, Luís Antônio Paulino e Nassim Gabriel Mehedff, e a citação do Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo e de seu presidente, em razão das seguintes ocorrências (peça 11, p. 7-8):

(...)

não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 140/99 – celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo – nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, e quarta do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 20/3/2007, sumariados a seguir :

- a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 140/99;
- b) excessiva carga horária diária atribuída a cada um dos instrutores (12 horas por dia, distribuídas em três turmas com carga horária diária de 4 horas cada), iniciando - se às 8:00h e encerrando-se às 22:00h, comprometendo a validação das ações de qualificação profissional contratadas;
- c) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, em desacordo com a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 140/99;
- d) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 1.753,04, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 140/99;
- e) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 140/99;
- f) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;
- g) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos;
- h) falta de comprovação da entrega de certificado aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 140/99;

Responsáveis:

- a) Edson Conceição Santos (CPF 893.013.908- 68):
 - subscreveu o Convênio Sert/Sine 140/99 e, na condição de Presidente do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo à época dos fatos e de representante dessa entidade perante a Administração Pública, deveria ter zelado para que as ações de qualificação profissional fossem executadas conforme os termos pactuados;
- b) Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (CNPJ 00.769.148/0001- 95):
 - os recursos referentes ao Convênio Sert/Sine 140/99 foram transferidos para a conta corrente 04-100637-2, agência 0371-9, do Banco Nossa Caixa - Nosso Banco S/A, de titularidade do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo, por meio dos cheques 1.409 (1ª parcela) e 1.576 (2ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 53.760,00 e R\$ 13.440,00, depositados em 2/12/1999 e 30/12/1999, não havendo comprovação de que o objeto do convênio tenha sido executado adequadamente, em face dos fatos apontados pela CTCE no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 20/3/2007;

Débitos:

Data Valor original

2/12/1999 R\$ 53.760,00

30/12/1999 R\$ 13.440,00.

2.2. Por meio de despacho, o relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, determinou a citação solidária de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino aos demais responsáveis arrolados pela Secex/SP (peça 14).

2.3. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas (peças 35, 36, 40 e 48) e analisadas pela unidade técnica de origem que acolheu parcialmente as defesas apresentadas por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino e rejeitou as oferecidas pelos demais responsáveis. Dessa forma, propôs que as contas de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino fossem julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação, e que as contas da entidade sindical e de seu presidente fossem julgadas irregulares, com imputação dos débitos indicados em suas citações, sem aplicação de multa, em virtude do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva (peças 50-52). Acrescentando informações complementares, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) anuiu às considerações da Secex/SP (peça 53).

2.4. Em 30/8/2016, acolhendo parcialmente a proposta da unidade técnica de origem, foi prolatado o Acórdão 5.627/2016-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Irresignados com esse julgado, os responsáveis, ora recorrentes, interpõem recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 77-78) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 80), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar, em sede preliminar:

a) se é extensível a incidência da prescrição da pretensão punitiva em relação às parcelas de débito imputadas aos recorrentes e, por via consequência, a extinção do presente processo sem julgamento de mérito;

b) o transcurso de tempo ocorrido entre a aplicação dos recursos e a citação dos responsáveis configura cerceamento à defesa dos responsáveis.

5. Incidência da prescrição punitiva

5.1. A primeira preliminar invocada pelos recorrentes requer que seja aplicado o instituto da prescrição punitiva, não só em relação à multa, mas a todo o processo de TCE (peça 73, p. 2).

Análise:

5.2. Não assiste razão aos recorrentes.

5.3. Nos termos da Súmula TCU 282, de 15/9/2012, “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Assim, no âmbito

deste Tribunal a matéria já se encontra pacificada, sobretudo pelo fato de que restou fundamentado em precedente do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do MS 26.210.

5.4. Há que se esclarecer que a natureza jurídica da aplicação das penas previstas na Lei 8.443/1992 é diversa dos julgamentos que imputam débito ou julgam as contas de responsáveis sob a jurisdição deste Tribunal, não havendo relação de prejudicialidade desses dois últimos em relação ao primeiro. É o que se extrai de recente julgado neste Tribunal, abaixo enunciado:

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282. [Acórdão 76/2017-TCU-Plenário]

5.5. Por fim, essa matéria está sendo objeto de apreciação no âmbito do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886), onde já houve, em decisão preliminar, reconhecimento de efeito de repercussão geral (DJe de 4/10/2016) e, até que sobrevenha decisão de mérito daquela corte, há que ser preservada a competência constitucional do Tribunal de Contas da União quanto à verificação da regularidade na aplicação de recursos federais, em especial, quanto ao já que foi decidido na supracitada Súmula TCU 282.

6. Cerceamento de defesa

6.1. Os recorrentes alegam, que devido ao longo transcorrer de tempo entre a realização do convênio e suas citações, resta caracterizada a impossibilidade de obter documentos e comprovantes de pagamentos relativos à demonstração da regularidade na aplicação dos recursos, motivo pelo qual foi infringido o direito à ampla defesa (peça 73, p. 3).

Análise:

6.2. Não assiste razão aos argumentos apresentados pelos recorrentes.

6.3. Inicialmente, há que se assinalar que os recorrentes deixaram de demonstrar fundadas razões que levam à conclusão de que, efetivamente, houve prejuízo de suas defesas, devendo-se ser aplicado o princípio do *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo), o qual detém expressa previsão no regimento interno deste Tribunal, nos termos do que consta no *caput* do seu art. 171. Consigne-se que o mero transcorrer de longo tempo não se presta a tal fim.

6.4. Além disso, existem entendimentos neste Tribunal (abaixo transcritos) no sentido de que uma das finalidades da fase interna do processo de TCE é a coleta de informações e de documentos. Não se conhecem os motivos pelos quais os responsáveis, ora recorrentes, não se utilizaram dessa faculdade para a produção de provas de seus interesses:

a) a fase interna da tomada de contas especial, a cargo do tomador de contas, constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída, nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório (Acórdãos 3.083/2007-TCU-Segunda Câmara, 2.704/2013-TCU-Primeira Câmara e 820/2014-TCU-Plenário); e

b) a fase inicial de uma TCE, de caráter essencialmente instrutivo, é a etapa em que os fatos são apenas relatados, ou seja, não é estágio em que se exerce o contraditório. (Acórdão 3.199/2007-TCU-Segunda Câmara).

6.5. Nesse contexto, ao longo do primeiro trimestre de 2007, foi oportunizado aos recorrentes a juntada de provas e documentos de seus interesses, na fase interna da TCE, a fim de exercerem seu direito à ampla defesa em relação às irregularidades levantadas nestes autos. É o que consta nas seguintes documentações:



a) notificação do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (peça 2, p. 115-118). Resposta à notificação: peça 2, p. 171-172; e

b) notificação de Edson Conceição Santos (peça 2, p. 119-122), efetuada por meio de edital (peça 2, p. 140-141), por se encontrar em lugar incerto e não sabido.

6.6. Importa assinalar que, pelo fato da vigência do convênio se estender até 28/2/2003 (peça 3, p. 90), decorreu período inferior a cinco anos entre aquela data e a notificação dos recorrentes para apresentar documentações complementares. Adotando-se a interpretação mais favorável de contagem de prazo para fins do exercício da ampla defesa por parte dos recorrentes (fim da vigência do convênio até a notificação deles na fase interna da TCE), constata-se que o mencionado interregno de prazo não ocasiona qualquer óbice ao exercício do direito em discussão.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não se confundem os institutos da prescrição da pretensão punitiva com o da imprescritibilidade de débitos aludidos na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, motivo pelo qual o reconhecimento da incidência do primeiro não se reflete no último; e

b) inexistente cerceamento à defesa de responsável que é regularmente notificado na fase interna do processo de TCE em prazo inferior a dez anos.

7.1. Com base nessas conclusões não se verifica qualquer nulidade processual apta a invalidar a presente TCE, assim, propõe-se negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, propõe-se, com base no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência aos recorrentes, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 6/3/2017.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)