

GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 018.765/2014-9

Natureza: Embargos de Declaração (em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)

Unidades: Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP)

Embargantes: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânica e de Material Elétrico de Mogi Mirim e Ozébio Donizete Réquia, ex-presidente da entidade.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO COM ENTIDADE PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. ACOLHIMENTO PARCIAL QUANTO A ALGUNS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DE UM RESPONSÁVEL DA RELAÇÃO PROCESSUAL E PREJUÍZO À INCLUSÃO DE OUTRO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES DOS DE MAIS. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE ALTERAR O MÉRITO DA DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO NA DECISÃO EMBARGADA. REJEIÇÃO. CIÊNCIA AOS EMBARGANTES.

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração (peça 92), opostos por Ozébio Donizete Réquia e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim, contra o Acórdão 5.730/2016 – 1ª Câmara. Por meio desta decisão, o Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelos mesmos responsáveis contra o Acórdão 883/2016 – 1ª Câmara.

2. A seguir, reproduzo, no essencial, os embargos ora apresentados:

*“O V. Acórdão 5730-32/16-1, publicado no D.O.U., edição de 15 de setembro de 2016, DECIDIU POR CONHECER DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DOS RECORRENTES E NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO, ao qual se delimitou a análise dos seguintes objetos:*

*‘1. 7. Constitui objeto do presente exame analisar:*

*a) em sede preliminar:*

*a.1) se incidem os institutos da prescrição, da decadência ou preclusão administrativa sobre as parcelas de débitos imputadas aos recorrentes;*

*a.2) se houve cerceamento da defesa dos 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 pode haver abatimento sobre o débito imputado aos recorrentes quanto aos valores recolhidos à previdência social e outras rubricas contábeis; e

b.3) se as despesas relativas a material didático podem ser abatidas do débito imputado aos recorrentes.

*Incidência da prescrição, da decadência ou da preclusão administrativa*’.

#### 1. DA OBSCURIDADE E OMISSÃO

O Ven. acórdão deste Tribunal, tornou-se obscuro, ou deixou o mesmo de se pronunciar sobre A NULIDADE DESTA TCE por vício formal, eis que fora arguido pelos recorrentes, mas não apreciado por este Colendo Tribunal, ou apreciado de forma obscura. Vejamos:

O acórdão tratou do assunto como cerceamento de defesa e não como nulidade processual por inobservância às formalidades legais, eis que consta do acórdão embargado:

‘Cerçamento de defesa

1.15. Ainda em sede preliminar, os recorrentes alegam que sua defesa resta cerceada, seja por ter incidido o instituto da prescrição em relação à obrigação sobre a guarda dos documentos ou pelo fato do processo ter sido julgado tardiamente. Para tanto, foram alegados diversos argumentos (peça 71, pp. 5-6 e pp. 8-10):

a) nos termos do § 2º do art. 66 do Decreto 93.872/1986, o dever de guarda de documentos termina após 5 anos da aprovação da prestação de contas;

b) a instituição contratada para fiscalização dos recursos comprovou a regularidade da aplicação dos recursos. A Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho também atestou no mesmo sentido;

c) a par disso, os recorrentes não mantêm mais em seus arquivos os documentos solicitados até porque já decorreu, em seu favor, o prazo quinquenal em discussão;

d) fato é que o transcurso de tempo superior a 14 anos, entre a ocorrência dos fatos e o encaminhamento do processo a este Tribunal, denota a inobservância aos prazos estipulados na Lei 8.443/1992, nas Instruções Normativas do TCU (13/1996, 56/2007 e 71/2012) e nas Portarias do Ministério do Trabalho e Emprego (11/2005 e 63/2010) para o regular processamento e da conclusão tempestiva dos trabalhos atinentes ao presente processo de tomada de contas especial em sua fase interna; e

e) resta ferido os princípios norteadores do Direito Administrativo, a segurança jurídica, a ampla defesa, o contraditório, a razoabilidade, a proporcionalidade, haja vista a morosidade da Administração no processo de controle interno que infringiu todos os prazos legais e, em especial, o da legalidade.

Análise:

1.16. Essa preliminar não deve prosperar.

1.17. O termo **a quo** para o início do prazo quinquenal a que alude a obrigatoriedade sobre a guarda de documentos que comprovem a regularidade na aplicação de recursos públicos federais é, nos termos do § 1º do art. 30 da IN/STN 1/1997, a manifestação da concedente quanto à aprovação da prestação ou tomada de contas. Como não consta dos autos qualquer comprovante que ateste que a Sert tenha aprovado a prestação de contas apresentado pelos recorrentes, competia a este manter a guarda dos documentos, nos termos do inciso II da Cláusula Oitava do Termo de Convênio Sert/SINE 99/99, **verbis**: (peça 1, p. 201):

‘CLAUSULA OITAVA - DA CONTABILIDADE

(...)

- dos Documentos

O SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICA E DE MATERIAL ELÉTRICO DE MOGI MIRIM manterá arquivado em seu órgão de

*contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de Convênio’.*

*1.18. Assim, o referido termo estava em aberto, não correndo qualquer prazo prescricional ante a omissão da concedente em se manifestar sobre a regularidade da prestação ou da tomada de contas. Aliás, em 27/2/2007, instaurou-se a controvérsia sobre as irregularidades em discussão. Nessa ocasião, os recorrentes efetuaram a carga destes autos para se manifestarem quanto à notificação do processo de TCE em sua fase interna (peça 2, p. 134), havendo, inclusive a juntada de contestação por eles (peça 2, pp. 161-185).*

*1.19. Não se verifica qualquer prejuízo à defesa dos recorrentes haja vista que seu dever de guarda de documentos não foi afastado, seja pelas disposições da avença, seja pelas disposições normativas. Ademais, a controvérsia se instaurou no início do exercício de 2007, bem antes de sua citação nestes autos (peça 28), com AR datado em 3/3/2015 (peça 40, p. 1).*

*1.20. Ao contrário do alegado pelos recorrentes, não consta dos autos a aprovação da regularidade da aplicação de recursos pela Sert/SP. Consta a informação, sem suporte documental, de que a comissão de TCE enviou o Ofício 161, de 23/5/2006, aos recorrentes, solicitando documentação sobre a execução física e financeira do convênio em discussão (peça 3, p. 120) apontando para indícios de que, mesmo nessa data, não havia documentação suficiente para que as contas fossem aprovadas.*

*1.21. Dessa forma, não há que se reconhecer que houve ocorrência de cerceamento defesa dos recorrentes, haja vista que, desde o início do presente processo de TCE, os recorrentes tinham plena ciência sobre a controvérsia jurídica instaurada’.*

*No Recurso de Reconsideração do Recorrentes consta a seguinte arguição: ‘1. PRELIMINARMENTE. 1.2. DA NULIDADE DESTA TCE. À época dos fatos estavam em vigor a Lei 8.443/1992 e a IN 13 de 1996/TCU, que em seu artigo 1º, § 1º, previa que as providências administrativas com vista à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário deveriam ser adotadas no prazo máximo de 180 dias, o que não ocorreu, visto que de acordo com o próprio acórdão recorrido, às fls. 2, item 6, declara que a primeira constatação de irregularidades por meio da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF se deu em 20/09/2001, ou seja, após 263 dias da prestação de contas dos recorrentes, que na mencionada Nota Técnica os recorrentes ainda não estavam relacionados.*

*Quando da edição da Portaria 11, de 03 de março de 2005, do Ministério do Trabalho e Emprego, ao qual se constituiu a Comissão de Tomadas de Contas Especial (CTCE), em seu artigo 5º (peça 1, página 3) previa que a conclusão da comissão deveria ocorrer em 60 dias, novamente este prazo não foi obedecido, pois este só ocorreu em 18/04/2006 (peça 01, página 16). Somente neste momento, passados mais de 6 anos, é que se constatou possíveis irregularidades no convênio dos recorrentes, momento este que se instaurou a TCE de controle interno para, ainda, apurar possíveis irregularidades, sob o nº 46.219.012217 /2006-10.*

*Após, veio a edição da IN 56/2007 deste TCU, que manteve o mesmo prazo máximo de 180 dias para que as providências administrativas com vista à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao erário deveriam ser adotadas, e as apurações dos fatos do processo em questão, ainda não haviam sido concluídas.*

*O Ministério do Trabalho e Emprego, em 25/05/2010, publicou nova portaria 63/2010 (peça 01, página 19), com intuito de dar continuidade à apuração dos fatos do mesmo processo pela comissão, a fim de ganhar tempo, utilizando-se do abuso de sua autoridade administrativa. Porém, esta nova portaria previa, em seu art. 5º, o prazo de 180 dias para a conclusão da comissão, o que novamente não foi cumprido, pois ocorreu em 01/04/2014.*

*Durante o período mencionado no parágrafo anterior, veio a edição da IN 71/2012 deste TCU, ao qual inovou a questão de prazo para apuração dos fatos e irregularidades, a que consignou,*

*em seu artigo 11, que a tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas no prazo de 180 dias a contar do término do exercício financeiro do ano em que a TCE foi instaurada.*

*Vejam, da edição da IN 71/2012, o Ministério do Trabalho e Emprego, entidade administrativa responsável pela TCE de controle interno, não formulou nenhum pedido fundamentado e prorrogação de prazo, conforme prevê o § 3º, do artigo 11, da IN 71, logo, esta tomada de contas especial foi encaminhada a este E. Tribunal somente em 17/07/2014 (peça 3, página 251), descumprindo, mais uma vez, o prazo legal para tal ato, pois fora encaminhado 198 dias após o término de qualquer exercício financeiro, quanto mais do exercício financeiro ao qual esta TCE foi instaurada.*

*Note-se que desde a data do término do convênio, no ano de 1999, até o encaminhamento do presente processo a este E. Tribunal passaram-se mais de 14 anos, ferindo por completo os princípios norteadores do Direito Administrativo, a segurança jurídica, a ampla defesa, o contraditório, a razoabilidade, a proporcionalidade. Pois, a morosidade da Administração no processo de controle interno, passou por cima de prazos legais, do princípio da legalidade.*

*Quando a lei expressamente exigir determinada formalidade procedimental, ou determinar que determinado objetivo (finalidade) só possa ser alcançado por ato próprio ou específico, o desatendimento a tais exigências implicará em vício formal. Nestes casos, diz-se, como no Direito Civil, que a forma é essencial - requisito indispensável à validade do ato.*

*Assim, requerem os recorrentes a DECLARAÇÃO DE NULIDADE ABSOLUTA DO PRESENTE PROCESSO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAL, nos termos expostos.'*

*Veja que no presente instituto não se trata de PRESCRIÇÃO/DECADÊNCIA/PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA OU CERCEAMENTO DE DEFESA, mas de uma ilegalidade por não haver observação aos preceitos legais impostos à administração, ora, o prazo previsto no § 3º, artigo 11, da IN 71/2012 deste TCU e a formalidade do artigo 8º da Lei 8.443/1992, devem ser respeitados.*

*Assim, verificada a ilegalidade os atos são eivados de nulidade, nos termos da súmula 346 e 473 do STF, bem como da jurisprudência da Suprema Corte:*

*'O Supremo Tribunal já assentou que diante de indícios de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em contrariedade ao princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, as súmulas 346 e 473 deste Supremo Tribunal: 'A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos' (Súmula 346).' A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial' (Súmula 473).' (AO 1483, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgamento em 20.5.2014, DJe de 3.6.2014).'*

*'É cediço o entendimento desta Suprema Corte de que, diante de suspeitas de ilegalidade no ato de declaração de condição de anistiado, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou da confiança. Súmulas 346 e 473 do STF.' (RMS 27998 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 28.8.2012, DJe de 21.9.2012).'*

*A vista do exposto, verificando-se a obscuridade, omissão consistente da matéria arguida no item anterior, do Acórdão 05730-32/16-1, impõe-se seja a mesma declarada por V. Exa, para o fim de se pronunciar sobre a obscuridade e omissão quanto a nulidade desta TCE, por vícios formais, descumprimento dos preceitos legais, o que se pede como medida de direito e de Justiça, requerendo o processamento do presente na forma e para os fins de direito."*

É o relatório.