



**TC 031.135/2014-5**

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

**Unidade jurisdicionada:** Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

**Recorrentes:** Jorge Nazareno Rodrigues (038.666.848-51) e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região (CNPJ 62.248.620/0001-00).

**Advogado:** Antônio Rosella (OAB/SP 33.732), procuração às peças 22-23, p. 2.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**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 execução do objeto pactuado. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Preliminares. Reconhecimento de repercussão geral pelo STF não acarreta suspensão dos processos perante o TCU. Ausência de transcurso de longo tempo não ocasiona a iliquidez das contas. Compete ao responsável, e não ao TCU, a realização de diligências de seu interesse. A inércia do conveniente de provocar o concedente desautoriza reconhecer o sopesamento da responsabilidade dos responsáveis. Mérito. Novos elementos comprovam suficientemente a realização dos treinamentos. Fundamentos do acórdão recorrido reconsiderados. Sem a comprovação da boa-fé, não se pode inibir a incidência de juros moratórios sobre o débito. À míngua de previsão legal, não se pode converter débito em aplicação de multa. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região e pelo seu então presidente, Jorge Nazareno Rodrigues (peça 46), contra o Acórdão 4.389/2016-TCU-Primeira Câmara (peça 29).



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

**9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Jorge Nazareno Rodrigues (CPF 038.666.848-51) e do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região (CNPJ 62.248.620/0001-00), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas abaixo especificadas até a data do efetivo pagamento, na forma prevista na legislação em vigor:**

**VALOR ORIGINAL (R\$) DATA DA OCORRÊNCIA**

**68.038,40 4/10/1999**

**51.028,80 10/12/1999**

**51.028,80 20/12/1999**

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

9.3. autorizar, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, 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. 16-26). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 68/1999 (peça 1, p. 208-215) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região, no valor de R\$ 170.096,00 e previa a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 1.648 treinandos nas seguintes ocupações: gerenciamento de pequenos negócios, técnicas de vendas, telemarketing e informática básica.

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 arquivamento dos autos (peça 6-8). Por seu turno, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), verificando que houve notificação da conveniente em prazo inferior a dez anos para



apresentar documentação complementar, emitiu parecer discordante ao entendimento daquela unidade técnica, propondo a citação dos responsáveis envolvidos na execução do objeto do convênio em tela (peça 9). O relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, acolheu o entendimento do MP/TCU determinando o prosseguimento do feito (peça 10).

2.2. Dessa forma, a Secex/SP promoveu a citação solidária Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região e pelo seu então presidente, Jorge Nazareno Rodrigues, em razão das seguintes ocorrências (peça 12-13):

(...)

- a) conteúdo programático que deveria ter sido anotado nos diários de classe e em sala de aula, de próprio punho, pelos instrutores com suas respectivas assinaturas foram preenchidos e assinados por pessoas diversas;
- b) o diário de classe da turma 3 do curso de Gerenciamento de Pequenos Negócios foi assinado por instrutor diferente do que ministrou o curso;
- c) cursos de Técnicas de Vendas e de Gerenciamento de Pequenos Negócios tiveram aulas executadas em períodos e horários simultâneos;
- d) carga horária excessiva nas turmas de alguns instrutores, evidenciando prática não didática e nociva à saúde;
- e) ausência de comprovação da certificação dos alunos;
- f) ausência de comprovação de entrega do material didático, da alimentação e da contratação do seguro obrigatório, que impossibilitam a confirmação da efetiva participação dos alunos nas ações de qualificação;
- g) ausência de nomeação do corpo técnico contratado, com respectivos currículos, que atestassem a capacidade técnica dos instrutores;
- h) falta de nexo de comprovação de despesa e ações executadas;
- i) falta de apresentação de extrato bancário para todo o período do convênio;
- j) despesas com taxas bancárias; e
- k) falta de relatórios que comprovem a realização de acompanhamento e fiscalização das ações de qualificação profissional contratadas.

#### **Débito**

Data da ocorrência Valor do débito (R\$)

4/10/1999 68.038,40

10/12/1999 51.028,80

20/12/1999 51.028,80.

2.3. As alegações de defesa foram apresentadas às peças 20 e 21 e analisadas pela unidade técnica de origem que as acolheu parcialmente, mantendo, no entanto, as irregularidades referentes às alíneas “b”, “c”, “e”, “f”, “h”, “i” e “j” do subitem anterior deste Exame. Assim, por entender que o débito não foi elidido, a Secex/SP propôs o julgamento irregular das contas dos responsáveis e a condenação solidária de ambos pelas parcelas dos débitos a eles imputadas (peças 25-27). O MP/TCU emitiu parecer manifestando-se de acordo com aquela proposta, acrescentando ser devida a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei.8443/1992 (peça 28).

2.4. Em 5/7/2016, acolhendo a proposta da unidade técnica de origem, foi prolatado o Acórdão 4.389/2016-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.



Irresignados com esse julgado, os responsáveis, ora recorrentes, interpõem recurso de reconsideração, com a apresentação de novos elementos, os quais se passa a analisar.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 47-48) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 50), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se o presente processo de TCE deve ser sobrestado em face de decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu repercussão geral sobre matéria de prescrição de dano ao Erário;

a.2) se as presentes contas podem ser consideradas ilíquidas por decurso de tempo e em infringência ao princípio da ampla defesa, com o consequente arquivamento destes autos;

a.3) se este Tribunal deve realizar diligência para fins de obter dados do Sistema Requali sobre a execução do convênio;

a.4) se a responsabilidade dos responsáveis pode ser afastada em face da omissão da entidade concedente no dever de supervisionar minimamente a execução do objeto do convênio;

b) no mérito:

b.1) se, à luz das razões recursais apresentadas, a reanálise dos elementos contidos nos autos permite alterar o julgamento de mérito das presentes contas de irregular para regular com ressalvas, em especial, a jurisprudência do TCU que admite, no âmbito do Planfor, ser regular a aplicação dos recursos quanto resta demonstra a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas;

b.2) se há elementos nos autos aptos a desconstituir parcialmente o débito;

b.3) se, com base no reconhecimento da boa-fé, a incidência de juros sobre o débito imputado aos responsáveis pode ser desconsiderada; e

b.4) se o débito imputado aos responsáveis pode ser revertido em multa.

### **5. Sobrestamento dos autos**

5.1. A primeira preliminar invocada pelos recorrentes diz respeito a pedido para que os presentes autos sejam sobrestados até o julgamento definitivo de mérito de decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu repercussão geral sobre a prescrição de dano ao Erário no âmbito do RE 636.886, relatoria do Ministro Teori Zavascki (peça 46, p. 2-3 e p. 22-31).

#### **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. Conforme os apontamentos abaixo mencionados (extraídos do site oficial do Supremo Tribunal Federal), os efeitos do reconhecimento da repercussão geral do STF (em especial o que foi decidido no âmbito do RE 636.886) são adstritos às ações judiciais e, portanto, não alcançam o regular trâmite dos processos que correm perante este Tribunal haja vista o princípio de separação de instâncias, que, no caso do TCU, tem natureza diversa da meramente administrativa, dadas as suas competências privativas constitucionais. Para melhor esclarecimento sobre a repercussão geral, transcreve-se uma breve apresentação de seus fundamentos (<http://www.stf.jus.br/porta/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>), *verbis*:

#### APRESENTAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu a necessidade de a questão constitucional trazida nos recursos extraordinários possuir repercussão geral para que fosse analisada pelo Supremo Tribunal Federal. O instituto foi regulamentado mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

As características do instituto demandam comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento de informações sobre os temas em julgamento e feitos sobrestados e na sistematização das decisões e das ações necessárias à plena efetividade e à uniformização de procedimentos.

Nesse sentido, essa sistematização de informações destina-se a auxiliar a padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e nos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender os objetivos da reforma constitucional e a garantir a racionalidade dos trabalhos e a segurança dos jurisdicionados, destinatários maiores da mudança que ora se opera.

(...)

#### FINALIDADES

- Delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa.
- Uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.

5.5. Não há qualquer razão, de natureza administrativa, para que o título executivo decorrente de acórdão condenatório do TCU não seja aperfeiçoado, de forma definitiva, com o julgamento do presente recurso e, eventualmente, com o julgamento de um futuro recurso de revisão, em face do reconhecimento de repercussão por parte do STF, que ainda não tenha sido decidido em seu mérito, até porque, caso se decida pela prescribibilidade, ainda há a necessidade de se modular seus efeitos e decidir, causas suspensivas, interruptivas, bem como os prazos de fruição *a quo e ad quem* afetos ao instituto da prescrição.

5.6. Conforme dito alhures, até que sobrevenha decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal (que poderá ensejar, eventualmente, em mudanças na sistemática de julgamentos do TCU quanto à tese em discussão), há que ser preservada a competência constitucional do Tribunal de Contas da União na verificação da regularidade da aplicação de recursos federais e no momento em que o título executivo deva ser aperfeiçoado, ou não, direito esse não afeto aos interessados, ora recorrentes.

5.7. Aliás, nada obsta que a presente pretensão dos recorrentes possa ser apreciada, *oportuno tempore*, quando da execução do acórdão condenatório nas instâncias judiciais.

## 6. Contas iliquidáveis

6.1. Ainda em sede preliminar, os recorrentes pugnam para que as presentes contas sejam consideradas iliquidáveis, tendo em vista que (peça 46, p. 3-5):

a) a primeira manifestação do sindicato e de seu presidente foi encaminhada em meados de 2007, ou seja, mais de cinco anos após a vigência do convênio em questão. Naquela ocasião, ao fixar prazo de somente 15 dias para manifestação já se verificava infringência à ampla defesa;

b) passados mais de 16 anos, há que se considerar materialmente impossível a apreciação das presentes contas e do exercício da ampla defesa. Saliente-se que o sindicato ou o seu presidente não deram causa à falta documental, mas, sim, o transcurso de longo tempo;

c) a exigência de guarda eterna de documentos, conforme consta no acórdão recorrido, não se coaduna com o Estado Democrático de Direito e ferem a segurança jurídica e a ampla defesa;

d) há que ser dado tratamento isonômico em relação ao que foi decidido favoravelmente aos gestores da Sert/SP;

e) não se pode admitir como parâmetro temporal alusão ao prazo de dez anos, previsto na IN/TCU 71/2012, posto que se trata de norma superveniente ao convênio; e

f) por fim, os precedentes jurisprudenciais deste Tribunal, bem como as previsões contidas tanto em sua lei orgânica, como em seu regimento interno, autorizam à pretensão de se considerar as presentes contas iliquidáveis e o seu conseqüente arquivamento.

#### **Análise:**

6.2. Essa preliminar também não deve prosperar.

6.3. Em 25/4/2006, mediante o Ofício CTCE 116/2006, quando da notificação dos recorrentes para apresentação de documentos comprobatórios da execução do Convênio 68/99, na fase interna da presente TCE (peça 1, p. 44), foi por eles solicitado, em 3/5/2006, prorrogação de prazo para o seu atendimento (peça 1, p. 48), o qual foi tacitamente concedido pela comissão de TCE na medida em que a resposta ao mencionado ofício se deu em 17/5/2006 (peça 1, p. 49). Não se vislumbra, assim, cerceamento de defesa conforme alegam os recorrentes.

6.4. Também não se pode admitir a ocorrência de longo decurso de tempo, invocado pelos recorrentes como sendo o interregno de 16 anos entre a realização do convênio e o julgamento desta TCE, haja vista que tal aspecto foi corretamente analisado pelo MP/TCU ao constatar que a mencionada notificação teve o condão de interromper o prazo de inércia administrativa, nos seguintes termos (peça 9, p. 3):

(...) considerando a notificação encaminhada ao Sindicato em prazo inferior a dez anos, instando-o a apresentar documentação complementar de prestação de contas, o que restou por ele atendido, mas sem que lograsse comprovar a execução do objeto, avalio que a notificação dirigida ao conveniente para apresentação da documentação complementar é juridicamente apta a interromper o transcurso do prazo de que trata o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU nº 71/2012.

Tendo em conta a mencionada interrupção do lapso temporal de que trata o dispositivo citado, bem como as deliberações adrede mencionadas da Segunda Câmara erigidas em precedentes aplicáveis ao caso concreto sob investigação nestes autos, opino no sentido de que resta desautorizado o arquivamento do feito com base no art. 19 da IN-TCU nº 71/2012. [grifos suprimidos]

6.5. Ao contrário do alegado pelos recorrentes, este Tribunal não exige a guarda eterna de documentos comprobatórios de despesas no âmbito de convênios públicos haja vista que a norma que disciplina tais tratativas prevê que tal encargo se mantenha até que sejam julgadas a respectiva prestação de contas do convênio (§ 1º do art. 30 da IN/STN 1/1997). Conforme consta no Relatório



de Tomada de Contas Especial do convênio em tela, importa assinalar que a vigência do convênio se estendeu até 15/9/2000 (peça 2, p. 160) e a primeira notificação dos recorrentes sobre a ausência de documentos comprobatórios de despesas se deu no segundo trimestre de 2006, interregno de tempo inferior, portanto, a seis anos.

6.6. Não há que se falar em tratamento isonômico dos recorrentes, quanto à proposta de arquivamento dos autos, com os responsáveis pela supervisão do convênio tendo em vista que esses foram citados por razões diversas daqueles. Situações de fato e de direito díspares não autorizam a incidência do princípio isonômico como desejam os recorrentes até porque as contas nem foram consideradas ilíquidáveis em relação aos supervisores do convênio em questão.

6.7. A IN/TCU 71/2012, ao dispor que, salvo determinação em contrário, fica dispensada a instauração de TCE quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano ao Erário e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente (art. 6º, inciso II), apenas normatizou uma hipótese de conteúdo processual. No ordenamento jurídico pátrio, vige o entendimento de que a lei processual nova tem aplicação imediata, alcançando os processos em andamento, (*ex vi* do disposto nos arts 1.211 e 14, respectivamente, do antigo e do novo código de processo civil), porém, sem efeito retroativo em relação ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada e o direito adquirido (art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, redação dada pelas Leis 3.238/1957 e 12.376/2010).

6.7.1. Dito isso, o argumento de que tal parâmetro não pode ser utilizado no presente caso concreto por ter sido regra posterior aos atos inquinados não pode ser aceito haja vista sua natureza de índole processual.

6.7.2. De outro lado, os recorrentes não demonstraram quais as disposições anteriores à IN/TCU 71/2012, ou seja, as constantes na IN/TCU 13/1996 ou na IN/TCU 56/2007, lhe socorriam sob o manto do ato jurídico perfeito ou do direito adquirido, até porque tais normativos não estabeleceram quaisquer prazos inferiores a dez anos que pudessem ensejar eventual dispensa de instauração de TCE.

6.8. Por fim, em que pese a Lei Orgânica do TCU e o seu regimento interno preverem a hipótese de iliquidez das contas, o que se constata no presente caso concreto é que não houve longo prazo ininterrupto para que os recorrentes promovessem, tempestivamente, a juntada de documentos complementares à prestação de contas dos recursos em discussão e nem se desobrigassem do seu dever de guarda de documentos, posto que pendente de julgamento por este Tribunal. Fato é que, conforme analisado anteriormente (itens 6.3 e 6.4 deste Exame) era certo que havia controvérsia sobre a regularidade da prestação de contas em questão desde o segundo trimestre de 2006.

## **7. Conversão do julgamento em diligência**

7.1. Consta no rol de pedidos da peça recursal requerimento para que este Tribunal realize diligência, nos seguintes termos (peça 46, p. 20):

(...) Que se converta o julgamento em diligência, de modo a requerer junto à SERT/SP ou ao MTE a disponibilização de dados inseridos no Sistema REQUALI, a fim de demonstrar maiores detalhes da execução física realizada por este Sindicato.

### **Análise:**

7.2. Não assiste razão aos recorrentes.

7.3. Já há entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal no sentido de que constitui ônus do gestor a produção de provas do seu interesse:

a) Acórdão 5.920/2016-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Vital do Rêgo):

Não compete ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa e/ou para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

b) Acórdão 6.214/2016-TCU-Primeira Câmara (relatoria da Ministra Ana Arraes):

Constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso de recursos públicos, não cabendo ao TCU, a pedido do responsável, realizar diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo.

c) Acórdão 352/2017-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

Não cabe ao TCU, a pedido do responsável, realizar diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo. Eventuais dificuldades do responsável na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal.

## **8. Exclusão de responsabilidade**

8.1. A última preliminar invocada pelos recorrentes diz respeito à exclusão da responsabilidade deles pelo fato do concedente ter se omitido completamente quanto ao seu dever de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do convênio (peça 46, p. 17).

### **Análise:**

8.2. Essa preliminar também não tem fundamento.

8.3. As obrigações da Sert estipuladas no item I da Cláusula Segunda do termo de Convênio 68/99 preveem apoio institucional ao sindicato (alínea “a”) e proposição de soluções a problemas detectados durante a execução dos cursos (alínea “e”). No entanto, não consta dos autos a comprovação de que os recorrentes tenham se valido de tais prerrogativas contratuais para que a Sert se manifestasse em seu apoio.

8.4. Nesse contexto, a responsabilidade dos recorrentes não pode ser afastada em face de eventual desídia dos responsáveis à frente da Sert/SP uma vez que não há provas de que, à míngua de provocação formal, aquela secretaria tenha se furtado a prestar esclarecimentos, propor soluções ou assessorar o sindicato para a boa execução do objeto do convênio em discussão.

## **9. Reanálise dos elementos contidos nos autos e dos novos elementos**

9.1. Os recorrentes alegam que inexistente débito e que as impropriedades verificadas nestes autos autorizam o julgamento das contas regular com ressalvas. Para tanto, asseveram que (peça 46, p. 6-16 e p. 32-248, e peças 56-78):

a) conforme consta no item 50 do relatório do acórdão recorrido (peça 31, p. 8), a jurisprudência desta corte de contas firmou o entendimento de que no âmbito das prestações de contas relativas ao Planfor, a suficiente comprovação de existência de treinandos, instrutores e instalações físicas adequadas para as ações de formação profissional apontam para o respectivo julgamento pela regularidade com ressalvas das contas. Tais elementos se fazem devidamente comprovados nestes autos;

b) noutra linha de entendimento, aplica-se ao presente caso concreto a mesma conclusão que foi adotada no âmbito do Acórdão 1.448/2009-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman), que mitigou a responsabilidade do conveniente em face das deficiências de supervisão por parte do concedente, ou nos casos em que os elementos contidos nos autos permitem



concluir que o objeto pactuado foi executado, nos termos do Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

c) quanto às especificidades das imputações contidas na citação dos recorrentes:

c.1) com relação à anotação dos diários de classe, inexistia qualquer obrigatoriedade nesse sentido. Em que pese o reconhecimento da justificativa, não foi relevada a glosa integral imposta;

c.2) de idêntica forma, quanto ao questionamento referente à ausência de assinatura do instrutor nos diários de classe, houve falha meramente formal haja vista que a ausência de suas oposições foi suprida pela assinatura do coordenador de execução do convênio, ocorrência essa que se verificou somente para alguns diários de classe (um ou dois diários, em universo de 50 turmas);

c.3) em relação ao conflito de jornadas, o instrutor Minervino, de fato, ministrou aulas apenas em um dos cursos, no entanto, tal impropriedade não pode ser utilizada para que seja feita a glosa integral dos recursos repassados;

c.4) já em relação à ausência de comprovantes de despesas, o longo transcurso de tempo não permite a recuperação das referidas documentações. Há o empreendimento de esforços para localizar tais documentos;

c.5) as instalações físicas utilizadas foram as próprias do sindicato em Osasco, bem como de suas subsedes em Cotia e Taboão. Diante da absoluta falta de regramento, tal imputação deve ser desconsiderada;

d) para reanálise, foram juntados às razões recursais os documentos financeiros, incluindo o plano de trabalho e cópia da prestação de contas apresentada, incluindo os extratos bancários. Além desses documentos, também foram juntadas cópias das RPA's, dos comprovantes de pagamento de INSS aos instrutores, dos comprovantes de aquisição de material didático, de seguro, de transporte, de alimentação e dos comprovantes de despesas referentes à contrapartida, incluindo procedimentos licitatórios. Já os documentos da execução física não foram localizados; e

e) posteriormente à interposição do presente recurso, novos elementos são apresentados (informações contidas no sistema Requali, informações cadastrais de alunos, fotos dos eventos, uma amostra do material didático fornecido, certidão cartorial dos imóveis referente às instalações físicas, etc.), devendo ser aplicado o que foi decidido no Acórdão 5.632/2016-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler). Tais documentos reforçam a citada tese referente à comprovação de gastos com instrutores, treinandos e instalações físicas. Consigne-se que também foram localizadas cópias de jornais do sindicato à época.

#### **Análise:**

9.2. Assiste, em parte, razão aos recorrentes.

9.3. Para melhor análise desses argumentos, consolidam-se as informações referentes aos novos elementos apresentados pelos recorrentes nos termos explicitados na tabela abaixo:

**Tabela Única** – Síntese de informações e de referências dos novos documentos juntados aos autos

Item	Descrição	Referência
1	Plano de Trabalho (justificativa, objetivos, metas e infraestrutura)	Peça 46, p. 32-37
2	Cronograma de Desembolso	Peça 46, p. 38
3	Relação de cursos do Município de Osasco	Peça 46, p. 39-45



4	Demonstrativo Físico/Financeiro	Peça 46, p. 46-70
5	Ofício de encaminhamento da prestação de contas final do Convênio 68/99	Peça 46, p. 71
6	Relação de pagamentos	Peça 46, p. 72-76 e p. 78, e peça 57, p. 141, p. 172, p. 192
7	Planilha da Receita e da Despesa	Peça 46, p. 77 e p. 85
8	Execução da Receita e da Despesa	Peça 46, p. 80
9	Informação de que não foram adquiridos bens	Peça 46, p. 79
10	Execução Físico-Financeira	Peça 46, p. 81
11	Conciliação Bancária	Peça 46, p. 82 e p. 86
12	Informação de que não houve aplicação financeira	Peça 46, p. 83
13	Declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis	Peça 46, p. 84
14	Extratos bancários	Peça 46, p. 87-98 e p. 101-104
15	Resumo da folha de pagamento	Peça 46, p. 99-100
16	Portaria de nomeação de comissão de licitação e do coordenador no âmbito do Convênio Sert/Sine 68/99	Peça 46, p. 105, p. 192-194
17	Pagamento de pessoal (RPA's e INSS)	Peça 46, p. 106-156, e peça 57, p. 96, p. 111-140, p. 159-171, p. 174-191, p. 193-209
18	Comprovantes de despesas referente a material didático, incluindo processo licitatório	Peça 46, p. 157-162 e p. 203-248 e peça 57, p. 148-151, p. 153-158
19	Comprovantes de despesas referentes ao transporte	Peça 46, p. 164-173 e p. 197-202
20	Comprovante de despesas referente ao seguro	Peça 46, p. 175 e p. 195
21	Comprovantes de despesas referentes à alimentação	Peça 46, p. 176-179, e peça 57, p. 142-147
22	Outras despesas (serviços elétricos, locação de computadores, etc.)	Peça 46, p. 181-186, e peça 57, p. 98-110 e p. 152
23	Despesas a título de contrapartida	Peça 46, p. 188-189
24	CD contendo os registros do Sistema REQUALI	Peça 57, p. 7
25	Versão impressa de registros do Sistema REQUALI	Peça 57, p. 9-14



26	Cópias dos jornais do sindicato “O Metalúrgico” informando sobre os cursos de requalificação com recursos do Planfor	Peça 57, p. 18-25
27	Fotografias referentes à conclusão dos cursos constantes do arquivo geral de fotos do sindicato	Peça 57, p. 26-94
28	Pasta com os materiais didáticos encontrados e respectivos conteúdos	Peça 57, p. 95
29	Comprovantes de instalações físicas do Sindicato	Peça 57, p. 211-226
30	Fichas de inscrição dos treinando por turmas e por localidade	Peças 58-78

9.4. De outro lado, entende-se necessário resgatar os principais fundamentos de fato pelos quais as alegações de defesa dos recorrentes não foram consideradas suficientes para elidir o débito a eles imputado. Com efeito, em relação aos apontamentos lançados pela Secex/SP:

9.4.1. Em relação ao item “b” do ofício de citação (assinatura do diário de classe de uma das turmas não é a do instrutor do curso), foi assinalado que a irregularidade lança dúvida sobre a correta realização dos cursos (peça 25, p. 9, item 60).

9.4.2. Com relação ao item “c” da citação (cursos de técnicas de vendas e de gerenciamento de pequenos negócios, realizados em localidades distintas, foram ministrados em períodos e horários simultâneos), tal situação coloca em dúvida a adequada realização do curso (peça 25, p. 9, item 64).

9.4.3. Quanto ao item “e” do ofício de citação (ausência de certificados de conclusão dos cursos), foi assinalado que era obrigação do convenente fornecer tal documento e que, se existentes, pode ser indício de correta realização dos cursos (peça 25, p. 10, itens 80 e 81).

9.4.4. Em relação ao item “f” da citação (ausência de comprovação de entrega do material didático, da alimentação e da contratação do seguro obrigatório, que impossibilitaram a confirmação da efetiva participação dos alunos nos cursos), considerou a irregularidade não elidida haja vista que eram obrigações contratuais, incluindo a de constar declaração de que todos os comprovantes de despesas estavam de posse do sindicato. Em relação à apólice de seguro, consignou-se não haver data de início, listagem de vidas ou outra informação que permitisse associá-la aos treinandos, podendo ser utilizada para qualquer curso realizado pela entidade, em qualquer época. Ressalva, no entanto, que o número de segurados é superior ao do previsto no convênio. Prossegue afirmando que os documentos apresentados pelos recorrentes são insuficientes, já que as pastas adquiridas, por exemplo, representam apenas uma fração do universo de treinandos (peça 25, p. 11, itens 88-92).

9.4.5. Com relação aos itens “h”, “i” e “j” do ofício de citação (falta de nexo de comprovação de despesa e ações executadas, ausência de extratos bancários do período e realização de despesas com taxas bancárias), a análise concluiu que, era obrigação dos gestores o conhecimento das disposições da IN/STN 1/1997, as defesas apresentadas não se manifestaram, detalhadamente, acerca das impropriedades a ele imputadas, *in verbis* (peça 25, p. 13):

(...) é obrigação do parceiro da Sert/SP observar a “Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional” (peça 1, p. 212).

106. Os responsáveis não se manifestaram de modo detalhado quanto às ilegalidades que lhes foram atribuídas pelo MTE ao glosar as despesas descritas na planilha constante da peça 2, p. 125-129. Dentre os motivos para a glosa das despesas encontram-se: despesas não previstas no plano de trabalho; pagamento de encargos sociais sem relação com instrutores, além de dispêndios

com material didático, alimentação e vale transporte sem comprovação de entrega aos beneficiários.

107. Destarte, propõe-se rejeitar as alegações de defesa quanto ao ponto. Frise-se, contudo, que há gastos com CPMF, da monta de R\$ 429,09, que não deveriam ser consideradas taxas bancárias pagas incorretamente, pois era um tributo válido à época (peça 2, p. 129).

9.5. Consta, ainda, no voto condutor do acórdão recorrido que “Nas alegações de defesa, os responsáveis argumentaram que os documentos faltantes foram entregues à Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho. Todavia, não apresentaram lastro probatório” (peça 30, 2, item 18). Em relação à carga de trabalho excessiva (doze horas diárias por quase dois meses), o relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, considerou-a inviável (peça 30, p. 3, tem 26).

9.6. Assim sendo, se passa à discussão de mérito.

9.6.1. Inicialmente, entende-se que assiste razão aos recorrentes quanto ao argumento de que ocorrências pontuais não podem macular todo o restante de juízo de mérito sobre as contas ou a glosa total dos recursos. Nesse contexto, forçoso concluir que as imputações mencionadas 9.4.1 e 9.4.2 deste Exame, por se aterem a impropriedades pontuais, se caracterizam, respectivamente, como falha formal e débito insignificante levando em consideração os demais cursos previstos no plano de trabalho.

9.6.2. Também não se pode admitir a carga excessiva de trabalho dos instrutores como sendo fato conclusiva quanto à inviabilidade de realização dos cursos (portanto, integrante da fundamentação pela imputação do débito sobre a integralidade dos recursos repassados), posto que tal afirmação, além de não encontrar o devido suporte fático nos autos, já é de conhecimento deste Tribunal quanto à inexistência de qualquer orientação ou ato normativo indicando o modo pelo qual a realização dos cursos, no âmbito do Planfor, deveria se dar. Aliás, sobre esta questão, reitera-se a mesma análise efetuada pela unidade técnica de origem de modo a afastar esse fundamento para a irregularidade das contas (peça 25, p. 10):

(...)

74. Entende-se, ademais, que glosar despesas com base na avaliação da qualidade do curso ministrado demandaria uma verificação objetiva, seguindo métodos padronizados, de forma a demonstrar que não foram atendidos padrões mínimos exigidos nas leis ou normativos, o que não ocorreu. Seria temerário avaliar o evento educativo apenas com base em sua carga horária.

75. Portanto, considera-se que a presente irregularidade apontada no ofício citatório não constitui indício de que os cursos foram ministrados em desacordo com o pactuado, de modo que devem ser acolhidas as alegações de defesa quanto ao ponto.

9.6.3. Se verifica, ademais, que o parecer inicial da Secex/SP foi pelo arquivamento dos autos. No entanto, ante a divergência daquele entendimento, aberta pelo MP/TCU e acompanhada pelo relator *a quo*, determinando a citação dos responsáveis, ao contrário da praxe ocorrida nos processos referentes ao Planfor, não foi realizada diligência saneadora prévia no sentido de serem obtidos outros documentos para a análise de mérito.

9.6.4. Quanto à nova documentação apresentada, os recorrentes pugnam para que seja adotado os entendimentos decorrentes dos já mencionados Acórdãos 2.709/2008-TCU-Plenário (item 50 da instrução técnica da Secex/SP, peça 25, p. 8), 1.448/2009-TCU-Plenário, 2.204/2009-TCU-Plenário e 5.632/2016-TCU-Primeira Câmara, que, no essencial, autorizam o julgamento regular com ressalvas das contas no âmbito do Planfor, quando suficientemente demonstrados a existência de treinandos, instrutores e instalações físicas. Aliás, a própria unidade técnica de origem fixou tal premissa, ao proceder seu exame técnico sobre as alegações de defesa apresentadas pelos recorrentes, *ipsis literis* (peça 25, p. 4-5):

23. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pela defesa, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, valemo-nos da transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara:

7. O Parquet Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R\$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto "execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)" vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:

‘10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

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 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’.

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.

13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...).

24. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 67/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado nas decisões acima mencionadas, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

9.6.5. *Mutatus mutandi*, essa mesma premissa deve nortear a presente análise recursal. Nesse contexto, entende-se que assiste razão aos recorrentes quando afirmar que a nova documentação juntada aos traz um conjunto de indícios que apontam para a configuração dos três elementos fundamentais de treinamentos. Com efeito:

a) como indício de que os cursos foram ofertados, constam cópias dos jornais do sindicato que noticiam a existências de vagas para os mesmos cursos objeto do convênio em discussão, informando, inclusive que estavam sendo custeados com recursos do Planfor (item 26 da tabela). Ressalte-se a congruência, tanto em relação à tempestividade da oferta (períodos de 9 a 13/8 de 1999, 4 a 8/10 de 1999, 25 a 29/10 de 1999 e 22 a 26/11 de 1999), como de localidade (Osasco, Cotia e Taboão da Serra no Estado de São Paulo);

b) quanto aos treinandos:

b.1) foram juntadas as fichas de inscrição dos treinandos (item 30 da tabela) o que constitui indício de que eles detinham, no mínimo, tal requisito para participação nos cursos;

b.2) os registros fotográficos (item 27 da tabela), em que pese seu baixo valor probante, corroboram a participação e a conclusão dos cursos, devendo ser mitigada a irregularidade quanto à ausência de comprovação dos certificados de conclusão dos cursos;

b.3) os comprovantes de despesas com alimentação (item 21 da tabela), constam na relação de pagamentos (item 6 da tabela) e totalizam 34.653 lanches, com frios e sucos, o que resulta em média de 21 lanches por aluno (que pode ser interpretado, em média, como dois lanches por dia durante dez dias úteis). O referido valor se aproxima com a média de vales-transporte adquiridos por treinando (item 19 da tabela), qual seja 22 vales transportes, o que equivale a dizer dois vales-transporte por dia durante dez dias úteis. Considerando que os cursos foram ministrados, em média, durante um período de dia para cada turma (quatro a cinco horas por dia útil), tais quantitativos guardam compatibilidade entre si;

b.4) em pese as impropriedades constatadas na apólice de seguro (peça 20, p. 59), milita em favor dos recorrentes o fato de que sua cobertura abrangeu um universo maior de segurados (1.850) do que o número de beneficiários do convênio (1.648);

b.5) os diários de classe e fichas de frequência existiram (peça 2, p. 30-115) e foram objeto de análise por parte da comissão de Tomada de Contas Especial, tendo sido levantados achados sobre eles (vide peça 2, p. 117, item II-1), o que permite concluir que resta suficientemente demonstrada a existência de indícios de que os treinandos existiram e participaram dos cursos objeto do convênio em questão, sendo despicienda, por economia processual, a realização de diligência complementar para averiguar os registros contidos no sistema REQUALI (item 24 da tabela);

c) quanto aos instrutores:

c.1) foram lançados os nomes dos instrutores no sistema REQUALI (peça 57, p. 9) e cotejando com os lançamentos constantes nos controles de pagamentos de professores (peça 46, p. 106), se verifica que há compatibilidade nas informações cadastrais lançadas;

c.2) as cópias de recibos de pagamentos a autônomos (RPA's), em conjunto com os demais comprovantes de despesas relacionados ao pagamento de pessoal (item 17 da tabela), perfazem indícios complementares suficientes para atestar que os instrutores prestaram os serviços relacionados aos cursos do convênio em questão;

c.3) a comissão de Tomada de Contas Especial, ao elaborar as planilhas anexas a Nota Técnica 20/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 120-123), "DADOS EXTRAÍDOS DOS DIÁRIOS DE CLASSE E FICHAS DE FREQUÊNCIA", fez constar os nomes dos instrutores indicando, inclusive, a informação de cargas horárias previstas e realizadas, o que induz que, presumivelmente, houve a

prestação dos treinamentos pelos instrutores e controle de frequência dos treinandos. Tal conjunto de indícios é apto a atestar a existência de instrutores e a realização dos cursos;

d) por fim, quanto às instalações físicas:

d.1) na análise final da Secex/SP, foi consignada em relação a esse item que (peça 25, p. 14): “(...) com relação às instalações físicas, há apenas descrição da estrutura que seria colocada à disposição dos alunos, sem maiores detalhamentos (peça 1, p. 61)”. *Data vênia*, entende-se que a descrição das instalações físicas resta suficientemente descrita, na medida em que informou que seriam utilizados: 15 laboratórios de informática, 10 salas de aula, 2 oficinas para o curso de gerenciamento, 1 auditório e 1 sala para secretaria;

d.2) constata-se que, no item 22 da tabela, constam comprovantes de serviços elétricos, locação de computadores e outros, que se compatibilizam com gastos atinentes àquelas instalações;

d.3) em que pese não constarem dos novos documentos apresentados pelos recorrentes os memoriais descritivos, entende-se que as certidões de imóveis juntadas pelos recorrentes (item 29 da tabela) comprovam que as três propriedades do sindicato em Osasco (1.000 m<sup>2</sup> – peça 57, p. 211), em Cotia (418 m<sup>2</sup> – peça 57, p. 222) e em Taboão da Serra (347 m<sup>2</sup> – peça 57, p. 225) detêm porte compatível apto a fornecer as instalações físicas que teriam sido utilizadas para que os cursos em discussão fossem oferecidos.

9.7. Os demais itens descritos na tabela se somam ao conjunto de indícios que indicam que os treinamentos, caracterizados pelos seus elementos constitutivos (treinandos, instrutores e instalações físicas), ocorreram e permitem aplicar ao presente caso concreto os precedentes deste Tribunal, mencionados anteriores, em favor da tese apresentada pelos recorrentes que sopesa, inclusive, as imputações relacionadas à conformidade financeira no âmbito das prestações de contas do Planfor.

9.8. Dito isso, entende-se que deva ser dado provimento parcial ao recurso interposto pelos recorrentes, julgando-se as presentes contas regulares com ressalva com as respectivas quitações.

## 10. Desconstituição parcial do débito

10.1. Alternativamente, os recorrentes argumentam que as irregularidades pontuais verificadas não podem se estender para a execução de todas as atividades, devendo o débito se ater aos limites das falhas constatadas. Dessa forma, há que ser reconhecida a desconstituição parcial do débito (p. 46, p. 17).

### Análise:

10.2. De forma subsidiária à análise do item anterior, entende-se que assiste razão aos recorrentes para o afastamento não apenas parcial, mas integral do débito.

10.3. Em relação à análise desse argumento recursal, é importante assinalar que o principal fundamento do débito a eles imputado advém da inexistência de nexos sobre parte dos recursos repassados, conforme assinalado no voto condutor do acórdão recorrido (peça 30, p. 1):

(...)

7. Os extratos bancários fornecidos não evidenciam todas as despesas ocorridas. O último extrato constante dos autos informa que, em 29/12/1999, o saldo da conta específica do convênio era de R\$ 56.879,06 (peça 1, p. 253). A relação de pagamentos, porém, indica que todas as despesas ocorreram antes da aludida data (peça 1, p. 237-241). Isso evidencia, a meu ver, a inexistência de nexos entre as despesas descritas no extrato bancário e as ações supostamente executadas. Também foram observadas despesas com taxas e tarifas bancárias, em contrariedade ao disposto no art. 8º, inciso VII, da Instrução normativa STN 1/1997, vigente à época.

10.4. Tal fundamento serviu de base para glosa integral dos recursos do convênio conjugado pelo fato dos recorrentes não terem trazido elementos de defesa quanto à ausência de comprovantes referentes aos seguintes ocorrências: atividades desenvolvidas na execução dos cursos; efetiva entrega de material didático, consumo e serviços; efetiva entrega dos vales-transporte; despesas com alimentação dos treinandos; despesa de seguro sem indicação dos beneficiários; e, devida correlação de pagamentos dos encargos sociais com os instrutores, nos termos da análise efetuada pela comissão de TCE (planilhas à peça 2, p. 125-129, conforme análise efetuada pela Secex/SP à peça 25, p. 13, item 106).

10.5. Entende-se que, pela análise efetuada nos subitens 9.6.1 a 9.6.5 deste Exame, restam suficientemente sanadas as falhas referentes à ausência de documentos e demais despesas realizadas, pelos mesmos fundamentos lá expostos. Já em relação ao fundamento de que não foi demonstrado o nexos causal entre recursos repassados e despesas realizadas quanto ao saldo da conta de convênio em 29/12/1999, no valor de R\$ 56.879,06 (representado pela soma dos Cheques 116 e 117), o mesmo se encontra também sanado. Com efeito:

a) conforme informações obtidas na relação de pagamentos (peça 1, p. 239-240), as despesas pagas com o Cheque 116 (no valor de R\$ 32.920,00), que foi compensado em 3/1/2000 (peça 46, p. 94):

a.1) se relacionam com as notas fiscais 554 (emitida em 9/12/1999, no valor de R\$ 8.920,00 – peça 57, p. 143), 552 (emitida em 29/10/1999, no valor de R\$ 8.000,00 – peça 57, p. 145) e 553 (emitida em 24/11/1999, no valor de R\$ 16.000,00 – peça 57, p. 144);

a.2) ao efetuar a soma dos valores constantes nessas notas fiscais, se verifica que o valor coincide com o valor do cheque compensado e que a compensação do cheque se deu posteriormente às três emissões das mesmas notas;

a.3) assinala-se que o pagamento de notas fiscais com um único cheque não configura quebra do vínculo de nexos causalidade na medida em que também foi informado na própria relação de pagamentos que o processo de compra dos alimentos se deu por meio do Convite 2/1999, promovido pelo sindicato;

b) já em relação ao cheque 117 (no valor de R\$ 24.256,00), compensado em janeiro de 2000 (peça 57, p. 96), há que se consignar que se refere à nota fiscal 1287, que foi emitida na data de 27/12/1999 com aquele mesmo valor (peça 57, p. 148) e que também consta que foi decorrente de procedimento licitação, Convite 4/1999, promovido pelo sindicato. A entrega dos livros e cadernos poderiam ter ocorrido, de forma prévia à emissão da nota fiscal, sem que isso configure ausência do mesmo vínculo de nexos causalidade em discussão.

10.6. Dessa forma, entendendo que os fundamentos que levaram à imputação de débito aos recorrentes se encontram saneados com a nova documentação apresentada pelos recorrentes, sugere-se que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva, com quitação a eles.

## **11. Incidência de juros**

11.1. Os recorrentes prosseguem alegando que, por restar nos autos a comprovação de que não agiram com má-fé nas ações referentes à execução do convênio em discussão, não pode haver incidência de juros de mora. Há precedente (Acórdão 6.746/2009-TCU-Primeira Câmara, relatoria do Ministro Augusto Nardes) que indica que, verificada a boa-fé da entidade e de seus dirigentes, não incide juros moratórios sobre débito imputados por este Tribunal (peça 46, p. 17-19).

### **Análise:**

11.2. A pretensão dos recorrentes não deve ser deferida.

11.3. Inicialmente, há que se realçar que, desde a fase interna do processo de TCE, os recorrentes poderiam ter recolhido o débito a eles imputado a qualquer tempo, fazendo cessar, a partir de então a incidência de juros. Ao não providenciarem esse recolhimento e não providenciaram a demonstração de que agiram com boa-fé, se submeteram ao risco de ter suas contas julgadas irregulares com imputação de débito, atualizado monetariamente e com incidência de juros moratórios.

11.4. Consta expressamente no ofício de citação dos recorrentes a previsão de que se eles recolhessem o débito, atualizado monetariamente, e caso fosse reconhecida sua boa-fé, suas contas poderiam ser julgadas regulares com ressalva, *ipsis literis* (peças 16-17, p. 5):

4) A liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente apenas saneará o processo caso tenha sido reconhecida pelo TCU a boa-fé do responsável, bem como constatada a inexistência de outras irregularidades no processo. Nessa hipótese, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalvas e expedirá quitação da dívida.

11.5. Importa esclarecer, ademais, que a demonstração da boa-fé é um ônus processual dos responsáveis a fim de que seja afastado, eventualmente, a incidência de juros de mora aos débitos imputados por este Tribunal, o que não foi suficiente comprovado pelos recorrentes, prevalecendo a análise da unidade técnica de origem que, sobre o pleito em discussão, concluiu igualmente pelo seu indeferimento nos seguintes termos (peça 25, p. 13):

(...) Em que pese o pedido dos responsáveis de que seja reconhecida sua boa-fé, o Tribunal tem entendimento de que “A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos”, como descrito no excerto do Acórdão 2.399/2014-TCU-Plenário.

123. Não se encontrou nos autos nenhum elemento capaz de evidenciar a conduta diligente dos defendentes. Pelo contrário, parte considerável das irregularidades analisadas refere-se ao descumprimento de comandos dados no próprio termo do convênio e na IN-STN 1/1997.

124. Portanto, propõe-se julgar as presentes contas irregulares, com a aplicação de juros moratórios em relação ao débito (...).

11.6. Por fim, tendo em vista o fato de que, já em suas alegações de defesa, os responsáveis, ora recorrentes, não trouxeram aos autos todos os novos elementos aqui analisados e não apresentaram justificativas plausíveis para essa omissão, persiste a mesma conclusão de que não agiram com boa-fé o que impede de se proferir, caso persista a imputação de débito, novo julgamento sem a incidência de juros moratórios.

## 12. Conversão do débito em multa

12.1. Por fim, os recorrentes solicitam a conversão do débito em uma multa com valor módico e que leve em consideração as impropriedades verificadas e as suas condições financeiras (peça 46, p. 20).

### Análise:

12.2. A pretensão dos recorrentes não pode ser deferida.

12.3. Este Tribunal, em sua atuação institucional, está adstrito aos rígidos limites estabelecidos pela lei, em especial ao que consta em sua Lei Orgânica. Inexiste qualquer previsão legal que autorize a transmutação de débito em multa.

12.4. Débito não é pena e não se confunde com o caráter sancionador que se verifica em uma das modalidades de sanção prevista na Lei 8.443/1992, que é a aplicação de multa, seja em valor proporcional ao débito (art. 57), ou em um valor fixo, em decorrência das diversas hipóteses previstas



nos incisos do art. 58 daquele diploma legal, valor esse que depende das especificidades das condutas e das irregularidades constatadas e que está limitado ao *caput* daquele dispositivo.

12.5. Ademais, outro óbice de natureza jurídica impede o deferimento do pleito dos recorrentes uma vez que já que não houve a aplicação da pena de multa aos recorrentes em face do reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 13 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 30, p. 2):

13. A despeito da minha particular simpatia à tese do Ministério Público junto ao TCU, cabe ressaltar que, no Acórdão 1.441/2016, o Plenário resolveu incidente de uniformização de jurisprudência, optando pela aplicação dos comandos previstos no Código Civil no tocante à prescrição. Dessa forma, considerando que os contratos foram celebrados em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos, estão prescritas as sanções no caso concreto

12.6. Dessa forma, inexistente a possibilidade de se retomar qualquer eventual aplicação de pena aos recorrentes.

## **CONCLUSÃO**

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o reconhecimento de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal em face da discussão sobre imprescritibilidade dos débitos em face dos acórdãos condenatórios do TCU não tem o condão de suspender os processos de TCE em trâmite neste Tribunal dado o princípio de separação de instâncias;

b) o transcurso de tempo de sete anos entre a execução do convênio e a notificação do convenente pelo órgão de controle interno não se caracteriza como interregno apto a caracterizar a iliquidez das contas;

c) já resta assente o entendimento de que não é direito do responsável requerer a realização de diligência de seu interessado a ser realizada pelo TCU;

d) a falta de provocação dos convenientes à concedente para que fossem sanadas eventuais dúvidas quanto à execução do objeto do convênio, pactuado entre as partes, desautoriza afastar a responsabilidade sobre eventual falha naquele encargo;

e) restam suficientemente caracterizados os três elementos constitutivos de um treinamento (treinandos, instrutores e instalações físicas), o que, no âmbito das TCE's referentes a recursos do Planfor, se tem entendido que as falhas constatadas redundam no julgamento das respectivas contas regulares com ressalvas;

f) subsidiariamente, verificado que não mais persistem os fundamentos que levaram ao julgamento irregular das contas, as falhas devem ser consideradas formais e o julgamento das contas regulares com ressalvas;

g) inexistindo a comprovação de que os responsáveis não agiram com boa-fé, não há que se falar na não incidência de juros de mora sobre o débito a eles imputado; e

h) inexistente previsão legal para que débitos (natureza patrimonial) imputados por este Tribunal seja revertido em multa (aplicação de penalidade) dada a diversidade jurídica desses dois institutos.

13.1. Com base nessas conclusões e sobretudo pelo fato de que os novos elementos apresentados pelos responsáveis, em cotejo com a reanálise dos elementos contidos nos autos, autorizam a alteração de mérito de julgamentos das presentes contas, propõe-se que seja dado



provimento parcial ao recurso julgando-se as presentes contas regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

14. 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, dar-lhe provimento parcial, julgando-se as presentes contas regulares com ressalva, com quitação aos responsáveis; e

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

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 18/7/2017.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)