

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. José Simões de Paiva Netto e pela Legião da Boa Vontade (peça 97) ao Acórdão 2.241/2018-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de contas especial é resultante de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 61/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do estado de São Paulo (Sert/SP) e a Legião da Boa Vontade (LBV) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. O Convênio 61/1999, com vigência de 15/9/1999 a 14/9/2000, no valor de R\$ 944.984,00, teve por objeto “a execução ações de formação profissional voltadas para a realização de cursos de Operador de Microcomputador, Secretária(o) (em geral), Recepcionista Comercial e Auxiliar de Escritório (em geral), conforme especificações constantes do projeto” (peça 1, p. 356).

4. O plano de trabalho, datado de 18/8/1999, previa atender 6.109 pessoas, mediante a realização de 17.160 horas/aula em turmas de aproximadamente 29 alunos no município de São Paulo e sua região metropolitana, conforme quadro a seguir (peça 1, p. 304):

Curso	Total de turmas	Total de treinandos
Operador de Microcomputador (IPD, MS-DOS, Windows, Word e Excel)	18	432
Secretariado	64	1892
Recepcionista Comercial	64	1892
Auxiliar de Escritório	64	1893
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>6109</b>

5. Mediante o acórdão impugnado, os embargantes tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados solidariamente em débito pela quantia original de R\$ 944.984,00.

6. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, entendo pertinente conhecer do recurso e adentrar seu mérito.

## II

7. Os embargantes apresentam os seguintes argumentos que constituiriam omissões, obscuridades ou contradições a afetar o acórdão embargado:

a) a LBV não detinha, quando solicitada, a obrigação de ter sob sua guarda os documentos referentes à prestação de contas, nos termos do art. 30, § 1º, da Instrução Normativa – STN 1/1997, pois os documentos foram solicitados depois de transcorridos cinco anos da aprovação das contas ou do prazo para que ela tivesse acontecido;

b) a tomada de contas especial está fulminada pela prescrição;

c) foram localizados alguns documentos que “*desnaturam por completo as ilações do voto condutor*”:

c.1) em relação aos aspectos financeiros da execução do convênio:

– não houve pagamentos à entidade executora;

– o suposto fornecedor de artigos de tabacaria forneceu sucos e achocolatados aos alunos, consoante notas fiscais em anexo;

– a constatação referente aos supostos pagamentos a empresas inexistentes decorre de erros de digitação na relação de pagamentos efetuados;

– não houve despesas incompatíveis com o plano de trabalho, consoante demonstrado pelos documentos fiscais ora anexados;

– o pagamento de vários fornecedores com um único cheque é falha formal;

c.2) em relação aos aspectos físicos da execução do convênio:

– a duplicidade de listas decorreu do fato de que uma delas foi “*passada a limpo*” pela Coordenação do Projeto;

– não foi ministrado curso em feriado nacional;

– quanto à divergência de caligrafia de um mesmo instrutor, apuradas no “conteúdo programático” dos diários, cabe ressaltar que os Coordenadores e Auxiliares preenchem esse campo;

– há precedentes da 1ª Câmara do TCU no sentido de que os documentos constantes dos autos permitem a conclusão pela regular aplicação dos recursos em questão (peça 103).

10. Afinal, são anexados aos autos diversos documentos, a seguir relacionados:

– recibos e notas fiscais referentes a despesas com alimentação (peça 93, p. 1-6; 51-54; 95-96; 99-104; 120; 122-130; 133-136; 140-145; 151-153 – peça 94, p. 1-14; 34-35; 107-108; 118-119; 122-123; 152-157 e 160-166);

– recibos e notas fiscais referentes a despesas com material escolar ou de escritório (peça 93, p. 7-9; 46-50; 55-59; 63; 98; 105-119; 132; 137-139; 146-149; 154-155 – peça 94, p. 15; 19-21; 23-25; 32-33; 109-112; 115-117; 120-121 e 167-168);

– recibos referentes a pagamentos de instrutores (peça 93, p. 10-45; 60-62; 64-93; 150; 156-168 – peça 94, p. 16-18; 22; 26-31; 36-106; 113-114; 124-151 e 158-159);

– contrato de aluguel referente à locação do imóvel onde foram realizados os cursos (item não digitalizável – peça 97);

– fichas de inscrições de alunos (item não digitalizável – peça 97); e

– provas aplicadas aos treinandos (item não digitalizável – peça 97).

### III

11. Em relação ao argumento de que o órgão repassador aprovou as contas do convênio, registro que os embargantes fazem remissão à aprovação parcial, em 22/12/2000, da prestação de contas de recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, celebrado entre o estado de São Paulo e o Ministério do Trabalho e Emprego (peça 1, p. 288).

12. Ou seja, não houve a aprovação da prestação de contas do convênio objeto destes autos e do qual a Legião da Boa Vontade (LBV) figura como conveniente. Por consequência, não cabe falar que a entidade não detinha a obrigação de ter em sua guarda os documentos comprobatórios das despesas em razão de eventual transcurso do prazo decadencial de cinco anos contados da aprovação das contas (art. 30, § 1º, da Instrução Normativa – STN 1/1997).

13. Também não merece prosperar o argumento subsidiário de que, nos termos do art. 31 da IN-STN 1/997, o concedente tinha o prazo de sessenta dias para se manifestar sobre as contas e, a partir daí, começaria a contar o prazo quinquenal para que a conveniente arquivasse os documentos referentes a prestações de contas. Isso porque trata-se de prazo impróprio, cujo descumprimento não autoriza que o concedente se desincumba da obrigação de guardar os documentos comprobatórios das despesas nos termos do art. 30 da IN-STN 1/1997.

14. Quanto à alegação de prescrição, registro que foram adotadas como razões de decidir as seguintes ponderações da unidade técnica **a quo**:

*“Quanto à alegação de prescrição, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, ao prever a possibilidade de prescrição de ilícitos administrativos, ressalva as respectivas ações de ressarcimento. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que as mencionadas ações de danos decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26210-9/DF.*

*No mesmo diapasão, em sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU 282, deixando assente o entendimento de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis."*

15. Ou seja, essa manifestação foi ao encontro do entendimento consolidado deste Tribunal no sentido de que as ações de ressarcimento movidas contra os agentes causadores de prejuízos ao erário são imprescritíveis, por determinação constitucional. Veja-se a respeito a parte dispositiva do Acórdão 2.709/2008-Plenário, proferido em uniformização de jurisprudência:

*“9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ...”*

16. Outrossim, eventual divergência entre o acórdão embargado e outras deliberações desta Corte não é matéria a ser apreciada mediante embargos de declaração.

#### IV

17. Em relação aos argumentos referentes aos aspectos financeiros da prestação de contas, registro que os embargantes buscam rediscutir a matéria, inclusive apresentando documentos que não constavam nos autos. Entretanto, em nome do princípio da verdade material, passo a analisar tais documentos.

18. A impugnação da prestação de contas ocorreu nos seguintes termos, no total de R\$ 725.746,77:

*“a) pagamentos à própria entidade executora: R\$ 86.000,00 (peça 2, p. 138);*

*b) pagamentos de multas pelo recolhimento em atraso da contribuição da Previdência Social: R\$ 1.649,10 (peça 2, p. 140);*

*c) aquisição de artigos de tabacaria: R\$ 34.112,22 (peça 2, p. 140);*

*d) pagamento a fornecedores com CNPJ inválido: R\$ 4.697,40 (peça 2, p. 139-140);*

*e) transferência de recursos para outras contas correntes: R\$ 1.293,90 (peça 2, p. 136);*

*f) despesas de alimentação além do previsto no Plano de Trabalho: R\$ 57.611,19 (peça 2, p. 142);*

*g) despesas incompatíveis com o Plano de Trabalho: R\$ 30.041,35 (peça 2, p. 146);*

*h) despesas constantes da prestação de contas sem o respectivo débito no extrato bancário: R\$ 3.495,00 (não considerando os valores constantes das impugnações anteriores e que também se enquadram nesta ocorrência – parte das alíneas “f” e “g”) (peça 2, p. 136);*

*i) utilização de uma mesma ordem bancária para pagamento de mais de uma despesa e de fornecedores distintos R\$ 266.213,89 (referentes a 26 ordens bancárias e não considerando os valores constantes das impugnações anteriores que também se enquadram nesta ocorrência – alínea “d” e parte da “f”) (peça 2, p. 132-136);*

*j) utilização de um mesmo cheque para pagamento de mais de uma despesa e de diferentes fornecedores: R\$ 240.632,72 (sete cheques para pagamentos a diversas pessoas físicas e uma jurídica) (peça 2, p. 132-136).”*

19. Os documentos ora apresentados pelos embargantes não enfrentam as principais impugnações referentes aos documentos financeiros, no valor de R\$ 510.846,61, as quais receberam as seguintes considerações no bojo do acórdão recorrido:

*“Acerca dessas duas ultimas ocorrências, registro que evidenciam que significativa parcela dos pagamentos (cerca de 53% do total) foi precedida de saque na conta bancária específica, o que impede que se estabeleça o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e os respectivos pagamentos. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (de nº 93) teria sido utilizado para pagamento de 124 profissionais.*

*Nessa linha, de que procedimentos da espécie prejudicam que se conclua pela regular aplicação dos recursos, menciono os seguintes julgados referentes à aplicação de recursos do Planfor: Acórdãos 372/2017, 7.418/2016, 1.805/2016, 7.750/2015, todos da 1ª Câmara.”* (Grifos acrescidos).

20. Veja-se que não foi questionada a falta de documentos referentes aos pagamentos, mas a inobservância da regra prevista no art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997, que não se trata de mera falha formal.

21. Também não foram apresentados documentos referentes às falhas apontadas nos subitens “a”, “b”, “e” e “h”, no total de R\$ 92.438,00. Por outro lado, simples alegações a respeito da regularidade desses pagamentos devem ser formuladas no momento processual próprio e não na porta estreita de embargos de declaração.

22. Quanto aos documentos referentes a despesas com alimentação, registro que a impugnação decorreu da apresentação de comprovantes além do previsto no plano de trabalho e não da ausência de comprovantes em si.

23. Em relação aos supostos pagamentos de artigos de tabacaria – no valor de R\$ 34.112,22 –, observo que as notas fiscais apresentadas registram que se trata do fornecimento de alimentos. Entretanto, como foram impugnadas as despesas excessivas com alimentação, os novos documentos apresentados apenas repercutem na alteração da rubrica em que foram impugnados esses recursos – afasta-se a falha referente à aquisição de produtos de tabacaria e incrementa-se aquela referente às despesas de alimentação.

24. Em relação às despesas incompatíveis com o plano de trabalho, foram apresentados documentos e esclarecimentos que permitem a conclusão de que os objetos contratados são compatíveis com o aqueles pactuados (emissão de certificados, material para acondicionamento de lanches e guarda de material de escritório). A falha referente ao pagamento a empresas com cadastros inexistentes, também pode ser considerada elidida ante a apresentação dos números válidos do Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas dos fornecedores.

25. Assim, tendo em conta os documentos apresentados, permanecem, sob o aspecto estritamente financeiro, não justificadas despesas no montante de R\$ 691.008,02.

V

26. Há de se ver, contudo, que a impugnação total das despesas repassadas decorreu de falhas sob o aspecto físico da execução do convênio, consoante exposto no voto condutor do acórdão embargado:

*“Ao apreciar os diários de classe apresentados, a unidade técnica entende que não restaram comprovadas atividades referentes a R\$ 76.438,08:*

<b>CURSO</b>	<b>Carga horária prevista por turma</b>	<b>Número de turmas</b>	<b>Carga horária total realizada (total prevista)</b>	<b>Déficit total de horas</b>	<b>Valor não comprovado (R\$)</b>
<i>Operador de microcomputador (custo da hora aula R\$ 45,60)</i>	<i>100</i>	<i>18</i>	<i>720 (1800)</i>	<i>1.080</i>	<i>49.248,00</i>

<i>Recepcionista comercial (custo da hora aula R\$ 56,17)</i>	80	64	4972 (5120)	148	8.313,16
<i>Secretariado (custo da hora aula R\$ 56,17)</i>	80	64	4944 (5120)	176	9.885,92
<i>Auxiliar de escritório (custo da hora aula R\$ 56,20)</i>	80	64	4960 (5120)	160	8.992,00

35. Entretanto, depois de uma acurada análise, a unidade técnica, com o respaldo do Ministério Público junto ao TCU, entende que cabe a impugnação como um todo das listas de frequência apresentadas em razão de:

a) falta de variação na descrição do conteúdo programático – toda descrição do conteúdo programático é exatamente igual em todos os diários de classe em relação ao mesmo curso – exceto nos casos que o instrutor ‘esqueceu’ de descrever as atividades de um ou dois dias de cursos;

b) a caligrafia do conteúdo supostamente dado em aula, para um mesmo instrutor, varia significativamente dependendo da turma ou do dia (fato evidenciado em relação às seguintes turmas: - auxiliar de escritório: 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 17, 22, 23, 24, 26, 28, 31, 38, 39, 42, 43, 46, 48, 53, 58, 61 e 63; recepcionista: 3, 4, 6, 7, 9, 18, 25, 30, 35, 38, 40, 47, 51, 52, 55, 57 e 58; e secretariado: 9, 13, 15, 17, 18, 19, 23, 25, 28, 40, 41, 42, 43, 45, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 59, 60, 61 e 64);

c) apresentação de dois diários e duas listas de frequência referentes a mesma turma, com divergência de presença na lista de frequência (auxiliar de escritório – turma 42 – peça 13, p. 4-13 –; turma 19 – peça 14, p.21-30 –; turma 7 – peça 15, p. 65-74 –; secretariado – turma 23 – peça 21, p. 73-82).

36. Dessas ocorrências chama atenção a existência do conjunto de duas listas de frequência referentes à mesma turma do mesmo curso, nas mesmas datas e horários e com o mesmo instrutor. Nessas listas, que se referem a idênticos alunos, há divergências nas frequências apresentadas. Por exemplo, uma das listas de frequência indica que determinado aluno frequentou determinada aula, enquanto a outra lista, para a mesma aula, indicaria que o aluno estava ausente.

37. Essa constatação, indica, claramente, que pelo menos uma das listas não condiz com a realidade e permite a conclusão de que houve a elaboração de listas de frequência sem compromisso com o efetivamente ocorrido. Também reforça esse entendimento o preenchimento das listas de frequência por pessoa diversa da do instrutor e sem variação mínima quanto ao seu conteúdo, apesar da multiplicidade de turmas.

38. Essas considerações, no meu entender, associadas às falhas nos comprovantes financeiros, dão suporte à conclusão da unidade técnica, respaldada pelo **Parquet**, de que ‘os diários foram ‘fabricados’ e podem não guardar qualquer relação com a realidade”.

39. Assim sendo, entendo que a demonstração da realização do objeto não restou demonstrada, cabendo a imputação de débito pela totalidade dos recursos repassados.” (Grifos acrescidos).

27. Veja-se que não foi utilizada como fundamento da decisão recorrida a realização de curso em data de feriado nacional, de forma que não procede a alegação dos embargantes nesse sentido.

28. Quanto às justificativas apresentadas para a existência de duplicidade da lista de frequência e à divergência de caligrafias para um mesmo instrutor, cabe ressaltar que os embargantes buscam meramente enfrentar as conclusões manifestadas no acórdão embargado e não apontar supostas contradições, omissões ou obscuridades que o afetariam. Assim, como os embargos de declaração não se prestam a meramente rediscutir o mérito do decidido, não cabe apreciar esses argumentos.

29. Quanto às fichas de inscrição, observo que, do total de 210 turmas constantes do plano de trabalho, não foram apresentadas aquelas referentes a 83 turmas, a seguir discriminadas:

- a) auxiliar de escritório: 1, 4, 13, 21,25, 33, 37, 47, 50 e 62;
- b) recepcionista Comercial: 1, 11, 22, 31, 33, 44, 51, 54, 55 e 64;
- c) secretariado: 1, 5, 9-13, 15-19, 21-23, 30, 32, 37-64; e
- d) operador de microcomputador: todas as turmas.

30. Em relação as fichas de inscrição ora apresentadas, extrai-se as seguintes considerações referentes a uma amostra selecionada:

a.1) Auxiliar de escritório:

<b>Turma</b>	<b>Alunos com inscrição posterior ao início das aulas e com registro de frequência anterior à efetivação da inscrição</b>	<b>Observação</b>
7	Sandra Lia Vieira, Karina Aparecida dos Santos, Fabiano Silva Moraes	
27	Eronildes Braz, Saulo Gomes Viana, Rosangela Aparecida de Souza, Vanessa Silva Monteiro Alves	Do total de 30 alunos consta a inscrição de somente 27
34	Cintia Cristina de Souza Moreira e Débora da Costa	Demais estudantes efetuaram inscrição no dia de início das aulas
40		Todos os estudantes fizeram inscrição no dia de início das aulas

a.2) Recepcionista comercial:

<b>Turma</b>	<b>Alunos com inscrição posterior ao início das aulas e com registro de frequência anterior à efetivação da inscrição</b>	<b>Observação</b>
5	Uilma Silva Santos ,Allan Nascimento da Rocha, Michelle Aparecida de Campos, Carla da Graça Fonseca	Diversos estudantes fizeram a inscrição no dia de início das aulas
26	Ricardo Aparecido Di Grande, Cecília Cristina de Lima, Vania Cristina de Lima, Vanessa Cristina de Lima	Do total de 30 alunos consta a inscrição de somente 22
45	Lucimeire dos Santos Cardoso, Ozélia Garcia Saldanha, Cristiane C. de Matos, Juliana Ferreira Costa Rosa	Diversos estudantes fizeram a inscrição no dia de início das aulas
63	Fábio Miranda Fernandes	Do total de 30 alunos consta a inscrição de somente 10

a.3) Secretariado:

<b>Turma</b>	<b>Alunos com inscrição posterior ao início das aulas e com registro de frequência anterior à efetivação da inscrição</b>	<b>Observação</b>
4	Paula Amaral Blanco	Demais estudantes efetuaram inscrição no dia de início das aulas
29		Todos os estudantes fizeram inscrição no dia de início das aulas

36	Darcilene Fragoso dos Santos	Demais estudantes efetuaram inscrição no dia de início das aulas
----	------------------------------	--

31. Dessas constatações, verifica-se que os documentos ora apresentados apenas reforçam a conclusão contida no acórdão embargado no sentido de que as listas de frequência e os diários de classe não possuem o condão de refletir com fidedignidade o que foi efetivamente executado. Isso porque esses documentos atestam a frequência de alunos que sequer estavam inscritos à época.

32. Ademais, não é crível que significativa parte das inscrições tenha ocorrido no dia de início das aulas, pois a LBV necessitaria de um tempo mínimo para organizar as turmas, bem como preparar lanches, fornecer materiais didáticos e vales transportes. Em suma, é improvável que a aula inicial tenha se dado no mesmo dia em que a ficha de inscrição foi preenchida.

33. Quanto às cópias de avaliações apresentadas, embora, por si só, não apresentem irregularidade, não as considero suficientes para afastar as conclusões até então expedidas. De qualquer forma, assim como as fichas de inscrições, tratam-se de documentos novos acostados aos autos os quais não se enquadram nos estreitos requisitos para serem apreciados em embargos de declaração.

33. No mesmo sentido, em relação ao apontado contrato de locação, que foi firmado cerca de quatro meses antes do início dos cursos, permitindo a conclusão de que sua celebração não teve relação com a execução do objeto pactuado. Ademais, não se questionou que a convenente dispusesse de instalações físicas adequadas.

34. Quanto à suposta apresentação de documentos referentes à capacitação técnica dos instrutores e de vídeos comprobatórios, registro que, ao contrário do afirmado pelo embargante, tais documentos não constam dos autos. De qualquer forma, tratar-se-iam de documentos novos cujas repercussões não deveriam ser analisadas em embargos de declaração, por não consistirem em omissão, contradição ou obscuridade do acórdão embargado.

## VI

35. Assim, embora tenham sido justificadas algumas despesas sob o aspecto financeiro, é fato que, sob o aspecto físico, permanece a impugnação do total dos recursos repassados. Dessa forma, não há reparos a fazer na parte dispositiva do acórdão recorrido.

36. Diante do exposto, não havendo razões para acolher os presentes embargos de declaração, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2019.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator