GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 019.225/2014-8

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba.

Recorrente: Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba

Responsáveis: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (67.652.149/0001-26); Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (760.056.668-00); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: José Antônio Alves de Brito Filho (154.562/OAB-SP) e outros, representando Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba; Sandro Magalhães Reis Albok (224.605/OAB-SP) e outros, representando Vera Lúcia Magalhães Reis Albok; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELA SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR MEIO DO CONVÊNIO SERT/SINE 83/99, CUJO OBJETO ERA A DISPONIBILIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 99), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 100-101) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 102):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Caraguatatuba (peça 80) contra o Acórdão 7.418/2016-TCU-Primeira Câmara (peça 50).

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 Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba, de Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, então presidente daquela entidade, 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:

Data da ocorrência Valor original

08/10/1999 R\$ 15.897,60

9.2. julgar irregulares as contas do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba, de Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, então presidente daquela entidade, e de Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, 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:

Data da ocorrência Valor original

07/12/1999 R\$ 23.846,40

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Walter Barelli, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.4. 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;

9.5. 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;

9.6. 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;

9.7. 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 4/1999 (peça 1, p. 19-29). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 83/99 (peça 2, p. 12-19) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (SindservCaragua), com repasse de recursos federais da ordem de R\$ 39.744,00 e que previa a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 368 treinandos nas seguintes áreas de aprendizado: espanhol para hotéis; informática básica; preparo de drinks e coquetéis; e artesanato.

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 a realização de diligência a fim de que fossem encaminhados a este Tribunal os documentos que deram suporte probatório às conclusões da comissão de TCE (peças 4-5). Dessa forma, saneado os autos com a juntada dos documentos às peças 9-12, no que pertine à presente análise, foi efetuada a citação

solidária dos responsáveis abaixo mencionados em face das seguintes irregularidades:

2.1.1. SindiservCaragua e sua então presidente, Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (peças 22 e 29):

(...)

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas 'f', 'g' e 'j', do Convênio Sert/Sine 83/99;

b) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, em desacordo com a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 83/99;

c) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 2.700,00, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 83/99;

d) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea 's', item 7, do Convênio Sert/Sine 83/99;

e) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

f) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos.

(...)

Cofre credor: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Valor(es) histórico(s) do(s) débito(s) e da(s) quantia(s) eventualmente ressarcidas, bem como a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência:

Débito(s):

R\$ 23.846,40, em 7/12/1999

R\$ 15.897,60, em 8/10/1999.

2.1.2. Luís Antônio Paulino (peça 24):

(...)

a) falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 83/99, bem como liberação de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, que redundaram na falta de comprovação da execução do citado acordo, e por conseguinte do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP;

b) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

(...)

Cofre credor: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Valor(es) histórico(s) do(s) débito(s) e da(s) quantia(s) eventualmente ressarcidas, bem como a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência:

Débito(s):

R\$ 23.846,40, em 7/12/1999

R\$ 15.897,60, em 8/10/1999.

2.2. As alegações de defesa dos mencionados responsáveis foram apresentadas às peças 26, 36 e 40. A unidade técnica de origem procedeu à análise de toda documentação para, ao final, não lhes dar acolhimento, propondo que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, com a

imputação das respectivas parcelas de débito apuradas (peças 46-48). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) emitiu parecer ratificando aquele entendimento e opinando, em acréscimo, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao sindicato e a sua representante legal à época e a multa prevista no inciso I do art. 58 da mesma lei a Luís Antônio (peça 49).

2.3. Em 29/11/2016, reconhecendo a prescrição das multas sugeridas pelo MP/TCU e acolhendo os demais encaminhamentos propostos, foi prolatado o Acórdão 7.418/2016-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com o desfecho desse julgado, o sindicato, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peça 82) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 84), 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 há ilegitimidade da entidade sindical para figurar nestes autos;

a.2) se o longo transcurso de tempo entre a gestão dos recursos e a exigência da prestação de contas infringe o princípio da ampla defesa; e

b) no mérito, se o débito deve ser desconstituído em face da execução do objeto do convênio.

5. Ilegitimidade passiva

5.1. A primeira preliminar invocada pelo recorrente assevera que o sindicato não deve figurar no polo passivo destes autos tendo em vista que (peça 80, p. 13-20):

a) a nova diretoria do sindicato assumiu a entidade a partir de 2015 (vide ata à peça 81) e só tomou conhecimento das irregularidades após a prolação do acórdão recorrido em 2016;

b) a presidente do sindicato à época, Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, não cumpriu com as exigências prescritas para a correta prestação de contas dos recursos recebidos. Ela usou a primeira parcela para cobrir custos de cursos já realizados e, em conluio a Sert/SP, recebeu as duas outras parcelas em um único repasse sem qualquer viabilidade técnica para isso;

c) os elementos juntados aos autos demonstram que houve irregularidades administrativas naquela gestão os quais, por si sós, seriam aptos à não liberação das segunda e terceira parcelas do convênio. No entanto, Luiz Antônio Paulino e outros dois responsáveis isentados por este Tribunal é que deveriam ser responsabilizados uma vez que eram responsáveis pelo acompanhamento e supervisão da tratativa;

d) passados 17 anos, o sindicato sofre com más gestões anteriores, incluída a de Mario Luiz da Silva (período entre 2004 e 2009) que não regularizou a prestação de contas, não entrou com ação de regresso contra Vera Albok e não comunicou nada a seus sucessores. Eram os ex-presidentes do sindicato que deveriam guardar a documentação comprobatória das despesas e não o fizeram; e

e) dessa forma, restando descaracterizado o vínculo de solidariedade, o sindicato não pode ser responsabilizado por atos dos terceiros acima mencionados.

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente quanto à preliminar invocada.

5.3. A legitimidade passiva do recorrente, enquanto pessoa jurídica, não está vinculada às pessoas físicas que, em dado momento, sejam seus eventuais representantes de fato. Dito por outras

palavras, ao longo do tempo, a responsabilidade pelo débito é da pessoa jurídica independentemente de eventuais mudanças em seu quadro de efetivos dirigentes.

5.4. Se os ex-presidentes da entidade promoveram a gestão da empresa de forma desidiosa ou fraudulenta, tais atos não afastam o dever de ressarcimento ao Erário daquela pessoa jurídica, salvo cabal comprovação de dolo por parte daqueles dirigentes, o que não restou suficientemente comprovado pelo recorrente. Nada obsta, no entanto, que, em face do vínculo de solidariedade quanto ao débito levantado nestes autos, o recorrente, após recolhê-lo, promova ações judiciais de regresso contra os demais codevedores solidários que bem entenda.

5.5. É fato incontroverso que os recursos do convênio em questão foram destinados à pessoa jurídica, ora recorrente, o que legitima sua figuração no polo passivo da presente TCE. Ressalte-se que o entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal sobre o argumento em análise resta assente nos termos da Súmula TCU 286:.

‘A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.’

6. Infringência ao princípio da ampla defesa

6.1. O recorrente afirma que, após 15 anos, persiste notificação para que o sindicato preste contas dos recursos em discussão ou providencie seu recolhimento. Há inviabilidade material para esse tipo de exigência (peça 80, p. 19).

Análise:

6.2. Essa preliminar também não deve prosperar.

6.3. Esse argumento já foi suficientemente enfrentado e rechaçado no âmbito do voto condutor do acórdão recorrido, no qual foi consignado que houve regular notificação do recorrente nos idos de 2006 que propiciou àquela entidade a produção e conservação de provas de seu interesse, nos seguintes termos (peça 51, p. 1-2):

(...)

7. Não merece acolhimento a preliminar suscitada pelos responsáveis, no sentido de que a citação após o decurso de 15 anos dos fatos prejudicaria o contraditório e a ampla defesa. Em novembro de 2006, ou seja, seis anos após os fatos, o sindicato, sua ex-presidente e os gestores estaduais foram notificados acerca das irregularidades, sendo-lhes facultada a apresentação de defesa na fase interna da tomada de contas especial. Ou seja, desde aquele momento já tinham ciência das impropriedades ocorridas no convênio. Por essa razão, inaplicável o disposto no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012.

6.4. De fato, compulsando os autos, se verifica que a mencionada notificação (peça 2, p. 106-109), datada de 27/11/2006, foi materializada por meio do envio do Ofício de Citação com o respectivo comprovante de entrega de AR, em 30/1/2007 (peça 2, p. 145), e constitui suporte documental apto ao não acolhimento da tese do recorrente, uma vez que não transcorreu prazo superior a dez anos a que alude o inciso II do art. 6º da IN/TCU 71/2012. Importa assinalar que as irregularidades noticiadas naquela ocasião envolviam:

(...)

‘A responsabilização, no caso em específico, em conformidade com a conduta comissiva e omissiva, onexo causal e o dano ao Erário apontados no relatório de análise mencionado, decorre das irregularidades a seguir narradas:

1ª) - Inexecução do Convênio N.SERT/SINE 083/99 (cláusula primeira), em decorrência da não comprovação, por meios de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas;

2ª) - Falta de relação explícita do pessoal técnico especializado, necessária para a regular e eficiente execução dos cursos e falta de indicação das instalações e equipamentos disponíveis (letras f, g e j,

item 11, da cláusula 2ª do Convênio N. SERT/SINE 083/99;

3ª) - Não comprovação da implementação da contrapartida, conforme previsto no Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT no 004/99- SERT/SP, cláusula 4ª, itens 4.1 a 4.4 e no Plano de Trabalho vinculado ao Convênio SERT/SINE 083/99.’

6.5. A partir desse ato processual, competia ao conveniente se cercar de todos os cuidados sobre o dever de guarda dos documentos afetos ao convênio em discussão uma vez que se tornaram controversos à análise e o julgamento da presente prestação de contas. Aliás, o art. 30 da IN/STN 1/1997 é expresso nesse sentido, *verbis*:

‘Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas**, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.’ [grifos]

6.6. Dessa forma, dada a regular instauração da controvérsia, *in opportuno tempore*, entende-se que não houve qualquer infringência para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

7. Desconstituição do débito

7.1. No mérito, conforme consta no voto condutor do acórdão recorrido, o recorrente argumenta que os cursos objeto do convênio em discussão foram integralmente realizados no período de 13/10 a 18/11/1999, em que pese não terem sido ministrados por pessoa comprovadamente capacitada. Ademais (peça 80, p. 13-15 e p. 20):

- a) o plano de trabalho foi apresentado e aprovado;
- b) as instalações físicas foram vistoriadas pela concedente; e
- c) quanto ao cerne da questão:

(...) é importante informar que até a presente data não foi provada a existência ou não de dano ao erário perpetrado pelo sindicato, tendo em vista que o objeto do contrato de convênio fora concluído antes mesmo do repasse de verbas.

Análise:

7.2. No mérito, também não assiste razão ao recorrente.

7.3. A maior parte dos atos inquinados ao recorrente em sua citação (vide item 2.1.1 deste Exame) dizem respeito a atos omissivos e à falta de comprovantes documentais, os quais não foram objeto de saneamento por ocasião da interposição do presente recurso. O documento novo apresentado (peça 81) se limita a comprovar as mudanças no quadro societário da empresa recorrente.

7.4. Restam incólumes os fundamentos pelos quais o débito em discussão está constituído uma vez que não foram apresentados documentos aptos à comprovação da capacidade técnica dos instrutores, das instalações utilizadas nos cursos, comprovantes de pagamentos de despesas, da falta de comprovantes do vínculo de nexos causalidade em relação às guias de previdência social, da entrega dos vales-transportes aos treinandos, bem como a comprovação que justifique a movimentação financeira irregular dos recursos geridos e as inconsistências dos CNPJ/CPF de beneficiários listados na relação de pagamentos. A mera apresentação e aprovação do plano de trabalho e a suposta vistoria efetuada pela concedente não são aptos a comprovar a regularidade da execução do objeto.

7.5. Ao contrário do alegado pelo recorrente, tal conjunto de achados é apto a atestar a irregularidade de todos os recursos geridos no âmbito do convênio em discussão. Assim, competiria ao recorrente apresentar comprovantes documentais que fossem aptos a operar efeitos

impeditivos, modificativos ou extintivos dos fundamentos constituidores do débito, nos termos do entendimento de que se extrai do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

‘A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) , aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.’

7.6. Noutra linha jurisprudencial, permanece a ausência sobre a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, nos termos do Acórdão 2.435/2015-TCU-Plenário (relatoria da Ministra Ana Arraes), *verbis*:

‘É dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.’

7.7. Por fim, como se trata de recursos referentes ao Planfor, a pretensão de se ver desconstituído o débito, poderia se dar com base na comprovação dos três elementos constitutivos do treinamento (instrutores, treinandos e instalações físicas). No entanto, o recorrente também não apresentou comprovantes aptos ao aproveitamento desse entendimento.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) sem a efetiva comprovação de que os dirigentes da pessoa jurídica, destinatária de recursos públicos federais para a consecução de uma finalidade pública, agiram de forma fraudulenta ou com flagrante desídia, incide o disposto na Súmula TCU 286 ratificando a legitimidade passiva daquela entidade privada a ressarcir o Erário pelos danos a ele causado;
- b) a regular notificação do responsável na fase interna do processo de Tomada de Contas Especial torna controverso a regularidade na aplicação dos recursos e impõe o dever de guarda de documentos referentes ao ateste da boa e regular aplicação dos recursos em sua fase externa, inexistindo, por via de consequência, violação à ampla defesa decorrente do transcurso de tempo até a citação do responsável por este Tribunal; e
- c) à míngua de novos documentos que refutem os atos inquinados ao responsável em sua citação, não há motivos para reconhecer a regularidade da aplicação dos recursos de convênio eivado de irregularidades.

8.1. Com base nessas conclusões e reconhecendo que restam válidos todos os pressupostos de constituição e validade desta TCE, propõe-se que seja negado provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido.”

É o relatório.