

## VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos por Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (FEESSESP) e Édison Laércio de Oliveira em face do Acórdão 4.310/2019-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e cominou-lhes débito de R\$ 2.449.729,80, em valores históricos.

2. A decisão embargada trata de TCE instaurada pelo então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, firmado entre o referido órgão e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), mais especificamente ao Subconvênio Sert/Sine 115/99, celebrado entre a Sert/SP e a FEESSESP, para disponibilização de cursos de formação de mão de obra para 5.862 treinandos.

3. O objeto do convênio principal era, portanto, o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

4. Nesta oportunidade, os embargantes alegam que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão desta Corte por inexistência de considerações sobre erro no Planfor, bem como ausência de pronunciamento sobre a simetria das hipóteses tratadas no caso em análise e no TC 011.246/2016-2.

5. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

6. Preliminarmente, pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

(...) a contradição deve estar contida nos termos do *decisum* atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e ‘doutrina’, ‘jurisprudência’ ou mesmo ‘comando legal’. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

7. Dito isso, observo que, em relação à alegada omissão deste tribunal por ausência de considerações sobre erros no Planfor, não assiste razão ao embargante.

8. Já afirmo em outras oportunidades que não desconheço a existência de decisões deste Tribunal nas quais se afastou o débito em razão do exame da documentação relativa a instrutores, treinandos e instalações físicas, como pretende o embargante para o caso em análise. Contudo, assevero que a regularidade na aplicação de recursos deve ser analisada à luz do caso concreto.

9. Esta Corte já decidiu que apenas a existência, por exemplo, de diários de classe, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em

conjunto a documentação exigível por força do próprio termo do convênio, bem como outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que disciplinam o ajuste, como a documentação contábil. Nesse sentido, o Acórdão 372/2017-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

“5. Consoante defendido pelos recorrentes, o TCU decidiu em deliberações proferidas em outros processos de contas relativos à gestão de recursos do Planfor que, demonstrada a existência de três elementos fundamentais a quaisquer treinamentos, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, comprova-se o adimplemento do ajuste, implicando, necessariamente, a ausência de débito. Nessa linha, citam expressamente o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário.

6. Apresentada a tese, afirmam que os diários de classe constantes da prestação de contas são documentos hábeis a evidenciar a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, no bojo da execução do Convênio Sert/Sine 87/1999.

7. Com efeito, existem julgados relativos a tomadas de contas especiais referentes à gestão de recursos do Planfor cujo deslinde foi aquele mencionado pelos recorrentes. Não obstante, entendo que o exame de cada caso concreto pode levar a conclusão diversa, uma vez que se analisam atos e fatos distintos. Por essa razão, juízos anteriores nem sempre vinculam julgamentos futuros. (...)

8. Ora, em boa parte das tomadas de contas especial relativas a recursos do Planfor existem diários de classe indicando instrutores, treinandos e local de treinamento. Assim, na linha defendida pelos recorrentes, a apresentação dos diários de classe seria suficiente para comprovar a execução física do objeto convenial e, conseqüentemente, afastar supostos débitos.

9. Discordo dos argumentos apresentados pelos recorrentes. De acordo com o termo de convênio, os diários de classe são apenas um dos elementos necessários para comprovar a boa e regular gestão dos recursos federais repassados à entidade. Assim, o seu conteúdo deve ser confrontado com outros documentos exigidos no ajuste, a exemplo da relação de pagamentos e extratos bancários, ou com outros porventura requeridos pelo concedente, como os documentos contábeis comprobatórios das despesas e os comprovantes de entrega de vale transporte, de alimentação e de material didático, uma vez que o conveniente deveria declarar possuir, e guardar, tais comprovantes. Portanto, os diários de classe não possuem, por si só, força probatória suficiente para comprovar a execução do objeto.”

10. Por isso, tenho a convicção de que os precedentes no sentido de considerar regulares com ressalva as contas quando fossem apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a mera execução física do objeto (quais sejam os componentes do tripé instrutores, treinandos e instalações físicas) estão superados, pelo menos no âmbito deste colegiado.

11. Como relatado no voto condutor da decisão vergastada, não houve apresentação de lista de presença preenchidas e assinadas pelos treinandos. Aliás, os diários de classe/listas de presença constantes dos autos sequer estão assinados pelos respectivos instrutores. Também não há, no corpo dos diários de classe/listas de presença, evidência de que teriam sido recebidos e arquivados pela Secretaria de Educação e pelo Conselho Regional de Enfermagem (Coren), a exemplo de carimbos, anotações ou despachos.

12. Desse modo, não há que se falar em “mera ilação” desta Corte quanto ao argumento referente à ausência dos instrutores, tampouco em omissão em relação a esse ponto.

13. Ademais, como também mencionado no corpo da deliberação embargada, mesmo que a execução física fosse tida por comprovada, persistiria o juízo de reprovação das contas no aspecto financeiro. Isso porque a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto foi executada com os recursos transferidos.

14. Trata-se de entendimento já consolidado nesta Primeira Câmara, como mencionei neste Voto e conforme se verifica dos Acórdãos 3.959/2015, 4.600/2015, 4.691/2015, 4.389/2016, 4.779/2016 e 8.834/2017, todos do mencionado colegiado.

15. Não obstante, considerando que os documentos constantes nos autos não são capazes de demonstrar sequer a execução física do objeto do convênio, torna-se secundária a análise dos aspectos da prestação de contas relacionados à execução financeira e à comprovação do nexo causal (consoante solução preconizada pelo Acórdão 7.504/2017-TCU-1ª Câmara).

16. Sendo assim, em suma, a Federação e seu então presidente não apresentaram todos os elementos necessários para evidenciar a correta utilização dos recursos: existência de instrutores, treinandos, instalações físicas e nexo de causalidade das despesas. A apresentação de tal documentação poderia afastar o débito ora imputado, em consonância com o entendimento deste Tribunal, externado no Acórdão 2.182/2017-TCU-1ª Câmara, em que se estabeleceram requisitos para fins de comprovar a realização de cursos de formação profissional.

17. Cumpre lembrar ser pacífico no âmbito deste Tribunal o entendimento de que o ônus da prova do regular emprego das verbas públicas é imputado ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União, e a não comprovação dessa obrigação traduz, por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário.

18. Isso posto, o fato de o Tribunal considerar a existência de problemas na comprovação contábil e documental como fator preponderante para a configuração do débito no âmbito dos processos envolvendo o Planfor não significa a desconsideração de toda a praxe envolvendo o programa, com suas particularidades, limitações e falhas, como pretende o recorrente. Sendo assim, não resta configurada a omissão aduzida no corpo da decisão embargada.

19. No que tange à ausência de pronunciamento sobre a simetria das hipóteses tratadas no presente caso e no bojo do TC 011.246/2016-2, tampouco podem ser acatadas as razões recursais dos embargantes.

20. Impende ressaltar que o TC 011.246/2016-2, de minha relatoria, trata do Subconvênio Sert/Sine 27/99, celebrado entre a Sert/SP e a Fequimfar (também no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP), e foi julgado por intermédio do Acórdão 8.807/2019 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e cominou-lhes débito de R\$ 449.004,00, em valores históricos.

21. No mencionado processo, houve divergência de posicionamento entre a unidade instrutora e o Ministério Público de Contas, a primeira concluindo pela irregularidade das contas dos responsáveis, com a imputação integral do débito, e o segundo pela regularidade com ressalvas das contas, uma vez comprovada a execução do convênio pela análise do tripé alunos, instrutores e espaço físico.

22. Percebe-se no voto condutor do mencionado acórdão que, por razões semelhantes às trazidas na presente deliberação, sobretudo pela ausência de comprovação financeira, manifestei-me de maneira aquiescente ao exame da unidade instrutora, uma vez que não foi possível atestar a regular aplicação dos recursos do convênio, subsistindo o débito quantificado nos autos, *in verbis*:

“(…)

14. No mérito, verifico que diversas irregularidades macularam a execução do convênio.

15. Como relatado, os únicos comprovantes de despesas presentes nos autos são as guias de recolhimento da previdência social relativas a cada parcela do convênio. A soma dos comprovantes de recolhimento à previdência alcança o valor de R\$ 20.406,45. Entretanto, as guias não fazem menção ao Convênio Sert/Sine 27/99, contrariando o estabelecido na Instrução Normativa STN

1/1997. Além disso, não há correspondência entre os pagamentos mencionados nas guias e os lançamentos do extrato bancário do convênio. A soma das despesas previdenciárias por profissional alocado no projeto apresenta divergência em relação ao valor global dos comprovantes previdenciários acostados aos autos.

16. Os extratos de compensação bancária relativos ao convênio estão incompletos, pois contemplam apenas o mês de outubro de 1999 e o extrato final de janeiro de 2000, não havendo informações ou pagamento de GRU devolvendo eventual saldo da conta do convênio.

17. Não constam dos autos notas fiscais de pessoas jurídicas ou recibos de pagamentos a pessoas físicas aptos a comprovar as despesas do convênio. Em suma, os documentos apresentados para fins de comprovação da execução física do convênio são os diários de classes, controles de entregas de vales transporte e controles de entregas de materiais didáticos.

18. Até mesmo extratos bancários que abrangessem a integralidade da vigência do convênio, documento de fácil obtenção, a fim de demonstrar a correspondência dos pagamentos com as despesas tidas por executadas, não foram apresentados pelos responsáveis.”

23. Nesse contexto, não cabe o argumento de falta de isonomia de tratamento nos dois casos, até porque ambas as análises tiveram como supedâneo a insuficiência dos três elementos (treinandos, instrutores e locais dos cursos) para evidenciar a correta utilização dos recursos, e tanto o presente caso quanto o do TC 011.246/2016-2 culminaram na condenação da entidade executora e de seu presidente à época dos acontecimentos.

24. Na realidade, ficou claro que as razões recursais trazidas consistem em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. Contudo, é cediço que tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada. Se os embargantes querem demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento e reinstalar a discussão jurídica já apreciada pelo Tribunal, deverão fazê-lo pelas vias recursais adequadas, pois extrapola os limites dos embargos de declaração o novo julgamento da causa.

25. De tal modo que, inexistindo as alegadas omissões, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

Ante o exposto, 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 29 de outubro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator