

**TC 031.650/2014-7**

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

**Unidades jurisdicionadas:** Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul.

**Recorrente:** Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (CNPJ 54.674.387/0001-90).

**Advogado:** Não atuou.

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

**Sumário:** Tomada de contas especial. Plano Nacional de qualificação do trabalhador (Planfor). Convênio para realização de cursos de qualificação profissional. Não comprovação da aplicação dos recursos. Rejeição das alegações de defesa. Contas Irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Apresentação de defesa ineficaz. Constatação de irregularidades. Prestação de contas. Documentos consistentes, coerentes e suficientes. Aspectos formais e materiais. Ausência de novos elementos. Impossibilidade de atestar a efetiva execução do convênio ou o cumprimento de seu objeto. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (peça 65) contra o Acórdão 8.841/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 39), retificado pelo Acórdão 1.988/2019-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

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

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, regulares com ressalva as contas do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, dando-lhe quitação;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, irregulares as contas do Sr. Luís

Antônio Paulino (857.096.468-49), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (CNPJ 54.674.387/0001-90) e do Sr. Edison Cardoso de Sá (CPF 102.646.668-79), 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:

**9.2.1. Responsáveis solidários:** Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (CNPJ 54.674.387/0001-90) e Edison Cardoso de Sá (CPF 102.646.668-79):

Data da Ocorrência Valor Original (R\$)

18/10/1999 R\$ 16.789,88

**9.2.2. Responsáveis solidários:** Luís Antônio Paulino (857.096.468-49), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (CNPJ 54.674.387/0001-90) e Edison Cardoso de Sá (CPF 102.646.668-79):

Data da Ocorrência Valor Original (R\$)

21/12/1999 R\$ 25.184,82

9.3. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas no item 9.2, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante este Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;

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

9.6. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) ou aos órgãos que lhes hajam, eventualmente, substituído.

## **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. 28-38). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 80/99 (peça 1, p. 4-12) 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 Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do

Sul (Sindmetal), com repasse de recursos federais da ordem de R\$ 41.974,70 e que previa a disponibilização de diversos cursos de formação de mão-de-obra.

2.1. Após o regular processamento da TCE em sua fase interna (peças 1-3), 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 8-9, no que pertine à presente análise, foi efetuada a citação da mencionada entidade sindical, em solidariedade com outros responsáveis, em face das seguintes irregularidades (peça 23, p. 1-2 e p. 4):

(...) não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 80/99 nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, e quarta do referido convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) nos Relatórios de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 4/5/2009, sumariados a seguir:

- 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 80/99;
- b) ausência das fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vale transporte, refeições e material didático, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “k” e “s” – item 7, do Convênio Sert/Sine 80/99;
- c) não apresentação da relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, documento exigido na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do Convênio Sert/Sine 80/99;
- d) não atingimento da meta quantitativa de 282 treinandos previstas no Plano de Trabalho;
- e) movimentação financeira irregular, tendo em vista a utilização de saques avulsos para a movimentação financeira dos pagamentos aos beneficiários, pessoas físicas e jurídicas, consignados na relação de pagamentos, no montante de R\$ 15.021,40, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997;
- f) apontamentos relativos ao não preenchimento dos diários de classe pelos próprios instrutores, visto que turmas de diferentes cursos em localidades diversas e sob o comando de instrutores distintos tiveram seus diários de classe preenchidos com a mesma caligrafia;
- g) apontamentos relativos às despesas de transporte declaradas, tais como: apresentação de recibos (e não notas fiscais) de aquisição de 650 passes no valor de R\$ 366,00, nos quais ainda se verificou que 500 desses passes eram escolares e os recibos da venda eram comuns, sem a identificação completa da empresa vendedora (Amparo Viação e Turismo Ltda.) e em valor bem inferior ao que fora previsto no Plano de Trabalho (R\$ 4.410,00), não havendo ainda a comprovação da aquisição de vale-transporte para os treinandos nas cidades de Jaguariúna e Pedreira (peça 2, p. 62);
- h) apontamentos relativos às despesas de alimentação declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos, sem especificar a quantidade fornecida e o preço unitário; notas fiscais nº 41 e 889, respectivamente, da Lanchonete Xandão – valor de R\$ 1.300,00 e da Rotisserie Ki-Bom Bom – valor de R\$ 860,00, emitidas em datas posteriores ao término das ações de qualificação profissional declaradas (23/12/99 e 27/12/99) e nota fiscal nº 22, da firma Santos & Bordotti Ltda – ME – valor de R\$ 1.440,00, sem a data de emissão;
- i) apontamentos relativos às despesas de material didático/manutenção de microcomputadores declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos/serviços, sem discriminação da quantidade, preço unitário e data de emissão; aquisição de produtos/serviços em data posterior ao

término das ações de qualificação profissional declaradas e apresentação de fatura desacompanhada da nota fiscal;

j) apontamentos relativos às despesas de pessoal declaradas, tais como: gastos totais (R\$ 28.616,35) superiores aos previstos no Plano de Trabalho; divergência nos valores declarados no recolhimento de IRPF, com apropriação indevida de juros e multa; inexistência de comprovantes de retenção de ISS sobre os recibos apresentados, da comprovação por meio de Guias de Recolhimento da Previdência – GPS relativas ao mês de outubro/99, bem como dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço relativos aos instrutores e demais trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas; e

k) apontamentos relativos às apropriações indevidas de despesas bancárias e de CPMF com infração ao disposto no inciso VII do art. 8º da IN-STN nº 01/97.

(...)

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):

Valores históricos dos débitos e da quantia ressarcida, bem como as respectivas datas de ocorrência:

Débitos:

R\$ 25.184,82, em 21/12/1999

R\$ 16.789,88, em 18/10/1999

Crédito:

R\$ 124,61, em 28/1/2000.

2.2. As alegações de defesa da mencionada entidade foram apresentadas à peça 30 e a Secex/SP, ao proceder à análise de toda documentação, as acolheu parcialmente (itens “a”, “d”, “f” e “k” dos itens de sua citação. Dessa forma, aquela unidade técnica propôs que as contas do Sindmetal fossem julgadas irregulares, com a imputação das respectivas parcelas de débito apuradas (peças 35-37). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) se posicionou em concordância com a Secex/SP (peça 38).

2.3. Em 19/9/2017, acolhendo-se, em parte, os mencionados pareceres, foi prolatado o Acórdão 8.841/2017-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Em 7/11/2017, a Secex/SP propôs que fosse efetuada a correção de erro material no subitem 3.1 daquele julgado (peça 47). O MP/TCU se posicionou favoravelmente àquele encaminhamento (peça 48) e este Tribunal, em 12/3/2019, exarou o Acórdão 1.988/2019-TCU-Primeira Câmara.

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 (peças 66-67) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.2.1, 9.2.2 e 9.4 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 69), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) se a regularidade dos atos que levaram à assinatura do convênio é eficaz para alterar o mérito do acórdão recorrido;

b) se o débito deve ser desconstituído em face da improcedência quanto às imputações de:

b.1) inexecução do objeto do convênio;

b.2) irregularidade na execução financeira da pactuação; e

c) se houve o integral cumprimento das obrigações por parte da conveniente.

## **5. Regularidade do termo de convênio**

5.1. O recorrente afirma que o convênio cumpriu com todos os trâmites legais e normativos (peça 65, p. 2-4):

a) conforme consta no Parecer 231/99, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, foi observada toda a legislação exigida para a pactuação do Convênio 80/99;

b) o recorrente detinha todos os documentos necessários para a sua habilitação para o recebimento de recursos do mencionado convênio;

c) o plano de trabalho foi aprovado pelos entes públicos municipais; e

d) o Parecer Técnico/Sert 75/99 atestou a conveniência e a regularidade para a pactuação em tela.

### **Análise:**

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Com base no entendimento que se extrai do brocardo jurídico *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), a linha de argumentação adotada pelo sindicato não tem eficácia sobre os fundamentos do acórdão recorrido. Sob a ótica temporal e considerando conjunto de argumentos articulados, não foi apresentada defesa contra as irregularidades objeto de sua citação. Com efeito:

5.3.1. Cotejando-se as imputações constantes na citação do recorrente (vide item 2.1 deste Exame) com os argumentos recursais (peça p. 2-4) se verifica que a regularidade formal do convênio, nos momentos pretéritos à suposta execução do Convênio 80/99, não está contida nos limites e contornos da controvérsia presentemente instaurada.

5.3.2. Os argumentos de que: não houve empecilhos para a mencionada pactuação, o conveniente detinha todas as condições para se habilitar ao recebimento de recursos do convênio em questão, o respectivo plano de trabalho foi ratificado por entes públicos municipais e de que houve reconhecimento da conveniência administrativa para o prosseguimento do ato em discussão, não são capazes de convalidar irregularidades constatadas, *a posteriori*, na fase de execução contratual do mencionado convênio.

5.4. Por fim, há que se mencionar que o controle exercido por este Tribunal não se limita, unicamente, à mera e estrita regularidade formal de documentos, mas, vai além, cotejando-se todos os elementos contidos com os atos inquinados apontados nestes autos. Assim é que se forma convicção quanto ao mérito da regularidade, não só formal, quanto material, da boa e efetiva aplicação de recursos públicos, o que, *in casu*, não se mostrou presente, em especial, por se limitar a aspectos atinentes aos atos prévios da execução do objeto do convênio em questão.

## **6. Execução do convênio**

6.1. À míngua de insuficiência quanto à imputação de que o convênio não foi executado, presente no acórdão recorrido, o recorrente requer que o débito a ele imputado seja integralmente desconstituído haja vista que (peça 65, p. 4-7):

a) em relação às instalações físicas, o sindicato informou que possuía toda a infraestrutura necessária a realização dos cursos. Ademais, nos planos de cursos constam os materiais utilizados para realização deles e nos diários de classe também constam os equipamentos e aparelhos utilizados ao longo dos cursos;

b) quanto à não comprovação de capacidade técnica, encontram-se juntados aos autos toda a documentação apta a atestar a capacidade dos instrutores;

c) houve inscrição para que os interessados participassem dos cursos e aqueles que receberam os respectivos conteúdos e os devidos certificados de conclusão em cerimônias com registro fotográfico. Houve distribuição de material didático, bem como alimentação e vales-transportes;

d) há comprovação do envio de treinandos ao mercado de trabalho;

e) as listas de presença e os diários de classe se apresentam escorreitos. Os horários e cargas horárias dos cursos podem ser por eles comprovados e em observância aos termos ajustados;

f) em relação às metas quanto aos quantitativos de treinandos, não há dano ao Erário em relação ao seu não atingimento:

f.1) os cursos realizados contaram com expressiva participação, atingindo, aproximadamente, 80%;

f.2) as metas propostas indicam a capacidade de atendimento previsto no plano de trabalho, não decorrendo dali que todas as vagas seriam, necessariamente, preenchidas;

f.3) houve disponibilização de vagas às comunidades de todos os municípios abrangidos;

g) não existem irregularidades quanto ao preenchimento pelos instrutores dos diários de classe; e

h) a comissão de TCE, na fase interna do processo, atestou que, sob o ponto de vista formal, houve a demonstração da execução das ações de qualificação previstas no convênio em discussão, entendendo não haver sua comprovação material. No entanto, os diversos documentos juntados aos autos apontam no sentido inverso, sendo temerária a colocação de que não resta comprovada a materialidade dos cursos realizados, sob pena de, se assim não for reconhecida, resta infringência ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e ao princípio da razoabilidade.

#### **Análise:**

6.2. Os argumentos apresentados pelo recorrente não merecem prosperar.

6.3. De início, cumpre assinalar que as duas primeiras alegações recursais do recorrente, em relação às imputações referentes às instalações físicas e à capacidade técnica dos instrutores, bem como ao não atingimento das metas e ao preenchimento de diários, não fazem parte dos fundamentos do acórdão recorrido haja vista que já foram acolhidas, por ocasião da análise das alegações de defesa do recorrente pela unidade técnica de origem (itens “a”, “d” e “f” da citação do recorrente - vide itens 2.1 e 2.2 deste Exame). Tal posicionamento foi expressamente incorporado às razões de decidir no âmbito do voto condutor daquele julgado (peça 40, p. 3, item 13).

6.4. Em relação aos demais argumentos apresentados pelo sindicato:

a) não foram localizados nos autos documentos comprobatórios dos registros fotográficos e as fichas de inscrição dos treinandos, conforme alegado pelo recorrente;

b) também não foram juntados aos autos os comprovantes de entrega de material didático, refeição e vale transporte, de sorte que as demais provas de realização de despesas quanto a essas rubricas se mostram insuficientes para atestar a necessária correlação em proveito dos treinandos;

c) anexas às razões recursais, não foi juntado o comprovante de envio de treinandos ao mercado de trabalho em infringência ao disposto na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do termo de convênio em discussão. Alegar e não comprovar é equivalente a não alegar;

d) por fim, não basta que a prestação de contas esteja em ordem sob a ótica meramente formal. Os demais inícios presentes nos autos não conduzem à comprovação, material, da boa e regular aplicação dos recursos, que é ônus do gestor dos recursos, nos termos do Acórdão precedente 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.

6.5. Dessa forma, não se verifica infringência aos princípios contidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal ou ao princípio da razoabilidade, conforme alega o recorrente.

## **7. Execução financeira do convênio**

7.1. O recorrente argumenta que o débito a ele imputado deve ser integralmente desconstituído uma vez que não existem irregularidades quanto à execução financeira do convênio em discussão. Com efeito (peça 65, p. 7-10):

a) em relação às obrigações de prestar contas, contabilizar e guardar documentos, o relatório de análise da comissão da TCE atesta que foram regularmente cumpridas estas obrigações;

b) inexistiram irregularidades quanto à movimentação financeira e quanto às despesas não contabilizados, em especial:

b.1) a compra de vales-transportes resta devidamente comprovada;

b.2) a compra e a entrega de lanches também estão devidamente comprovadas. As notas fiscais atemporais foram emitidas próximas ao término dos cursos e só depois que receberam os respectivos pagamentos;

b.3) a imputação quanto ao seguro dos treinandos não pode ser considerada irregular pois há diferença de apenas dois dias entre o início das aulas e o início da vigência do seguro;

b.4) as despesas efetuadas com manutenção de computadores foram devidamente comprovadas na prestação de contas e nestes autos. Mesma consideração em relação à aquisição de material didático;

b.5) não há irregularidades em relação às despesas com pessoal (FGTS, contribuições sociais e previdenciárias);

c) não houve apropriação indevida de recursos públicos e não houve realização de despesas após o encerramento das aulas;

d) foi observado o plano de trabalho quanto às despesas realizadas;

e) irregularidades de pequena monta ocorreram em função da inexperiência dos operadores; e

f) as falhas não podem desmerecer a aplicação dos recursos, nem se caracterizam como dano ao Erário.

**Análise:**

7.2. Não assiste razão ao recorrente.

7.3. Quanto ao primeiro argumento do recorrente, de que houve o reconhecimento de regularidade quanto à apresentação da prestação de contas, do dever de guarda de documentos e de contabilização dos lançamentos, reitera-se a mesma análise dos itens e subitens 5.3 a 5.4 deste Exame, no sentido de que o argumento não tem o condão de desconstituir os fundamentos do acórdão recorrido, os quais se assentam, sob a égide da regularidade financeira, no *caput* e nas alíneas “e”, “g”, “h”, “i” e “j” de sua citação (videm item 2.1 deste Exame).

7.4. Em relação à alegação de que não houve irregularidades quanto à execução financeira do convênio em discussão, melhor sorte não socorre ao recorrente. Com efeito:

a) não foi apresentado nenhum argumento ou documento novo apto a se contrapor à controvérsia instaurada nestes autos, em especial:

a.1) prática de saques avulsos em desacordo ao disposto no art. 20 da IN/STN 1/1997 (peça 2, p. 62, itens 77-79 e p. 72 - item 129A);

a.2) comprovantes de despesas deficientes, incompletos ou inexistentes com transporte e despesas com pessoal (IRPF, ISS, GPS) – peça 2, p. 62, itens 81-83 e p. 64-65, itens 91-93;

a.3) ausência de justificativa para gastos com pessoal em montante superior aos previstos no plano de trabalho (peça 2, p. 64, item 92);

a.3) despesas com alimentação descritas de forma genérica, sem individualização de preços, assim como comprovantes de despesas emitidas em datas posteriores ao término ou sem a data de emissão (peça 2, p. 63, item 84);

a.4) comprovantes de despesas de material didático e de produtos/serviços em microcomputadores descritos de forma genérica e sem individualização de preços, compras efetuadas em datas posteriores ao término das ações de qualificação, bem como faturas sem a respectiva nota fiscal (peça 2, p. 63-64, itens 87-90); e

b) dessa forma, se o conjunto de atos inquinados aponta para a inexistência de consistência nos comprovantes e persistindo a omissão do recorrente em juntar novos documentos saneadores (vide alíneas “a”, “b” e “c” do item 6.4 deste Exame), não se pode atestar que houve a efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 80/90.

7.5. Quanto aos demais argumentos do recorrente, há que se assinalar que:

a) não houve a demonstração cabal de que a compra dos vales-transportes se deu de forma regular. Ainda que os atos inquinados com esse tipo de despesa não tenham recaído sobre a integralidade das despesas de transporte, o conjunto das irregularidades constantes da citação do recorrente acaba por afetar toda a prestação de contas, conforme assinalado na alínea “b” do item anterior deste Exame;

b) a emissão de notas fiscais posteriores aos gastos em alimentação dos treinandos, ainda que próximas ao término dos cursos, não foi acompanhada de outras provas que justifiquem a atemporalidade, sendo certo que resta pendente de explicação esse tipo de impropriedade porquanto se tratar de recursos públicos;

c) a questão de contratação de seguro coletivo, com atraso de dois dias, não foi objeto de controvérsia, não fazendo parte dos fundamentos do acórdão recorrido. Dito por outras palavras, a defesa apresentada pelo recorrente é ineficaz para fins de desconstituição do débito;

d) as alegações recursais referentes às despesas com manutenção de computadores e com pessoal, bem como que foi observado o plano de trabalho e não houve realização de despesas após o encerramento das aulas, são genéricas e se limitam a afirmar que são regulares. Não foi explicitado o necessário cotejamento documental por parte do recorrente ou a juntada de novos documentos saneadores, prevalecendo as imputações constantes em sua citação;

e) em relação à inexistência da apropriação indevida dos recursos públicos em questão, menciona-se que compete ao recorrente a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, sob pena de se manter o débito a ele imputado que é, justamente, a hipótese verificada nestes autos; e

f) por fim, a in experiência dos operadores não pode ser admitida, pois a ninguém é dado desconhecer a lei para se esquivar de seu cumprimento, nos termos do disposto no art. 3º do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

7.5. Dessa forma, em face da ausência de novos elementos, anexos às razões recursais, reitera-se o mesmo apontamento lançado no voto condutor acórdão recorrido, qual seja, “(...) no que se refere à comprovação da execução financeira do convênio, a defesa da responsável não trouxe nenhuma justificativa apta a sanar as inconsistências apontadas nos documentos fiscais juntados aos autos” (peça 40, p. 3, item 18).

## **8. Cumprimento do objeto do convênio**

8.1. Por fim, o recorrente afirma que promoveu o integral cumprimento de suas obrigações pactuadas, uma vez que os documentos constantes nos autos atestam que (peça 65, p. 10-11):

- a) cursos foram efetivamente realizados;
- b) foi realizada a aplicação correta dos recursos geridos;
- c) não houve má-fé ou malversação dos recursos na execução financeiro do convênio;
- d) 222 treinandos foram beneficiados;
- e) falhas na prestação de contas se devem à in experiência dos operadores; e
- f) houve aprovação das contas pela Sert/SP.

### **Análise:**

8.2. Também não se podem acolher os derradeiros argumentos do recorrente.

8.3. Ao contrário do alegado pelo recorrente, o conjunto de irregularidades imputado ao recorrente não corrobora a alegação recursal de que os cursos em discussão foram efetivamente realizados ou que houve a aplicação correta dos recursos dispendidos no âmbito do convênio em questão. O recorrente não apresentou fatos impeditivos, modificativos ou extintivos em relação aos fundamentos do acórdão recorrido, sendo aplicável no presente caso concreto a última parte do entendimento 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.

8.4. Com relação à alegação de que os dirigentes do sindicato não agiram de má-fé, traz-se à colação excerto do voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho, nos autos do TC 024.232/2008-6 (decidido pelo Acórdão 1.952/2011-TCU-Segunda Câmara):

(...)

21. Registro, de plano, que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

22. Não se impõe, todavia, a necessidade de conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado. Basta o nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade, para que se lhe imponha a obrigação de ressarcir os prejuízos causados.

23. Vejam-se, nesse sentido, as considerações que fundamentaram os processos a seguir listados.

23.1. No TC 927.614/1998-7 (Acórdão 1.358/2008-Plenário) ficou registrado:

‘(...) 15. Ora, para a caracterização da responsabilidade civil e, por extensão, também da responsabilidade administrativa, com a consequente obrigação de reparar o dano sofrido pela Administração, não é requisito indispensável a existência de dolo ou má-fé, bastando que se verifique a ocorrência de conduta culposa, seja ela comissiva ou omissiva, consoante se verifica da leitura do art. 159 do Código Civil de 1916, vigente quando das irregularidades objeto desta TCE:

‘Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.’ (destaques não constantes do original – dispositivo praticamente idêntico foi mantido no Código Civil de 2002, art. 186)’.

23.2. Já no TC 018.652/2003-4 (Acórdão 7.672/2010-Primeira Câmara) assentou-se:

‘25. Assim, o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que causarem prejuízo ao erário. Cumpre destacar que, ao contrário do que apregoa o recorrente, não necessita o Tribunal demonstrar que o agente atuou com dolo ou má-fé para poder responsabilizá-lo solidariamente. Por tratar-se de responsabilidade subjetiva basta que esteja presente o elemento culpa, existam a ação e o resultado danoso, além do nexo de causalidade entre os dois últimos’.

8.5. Compulsando os elementos contidos nos autos, verifica-se que a alegação de que foram encaminhados ao mercado de trabalho número superior a duzentos treinandos não encontra o necessário suporte documental.

8.6. Quanto à in experiência dos gestores do convênio, reitera-se a mesma análise lançada na alínea “f” do item 7.4 deste Exame.

8.7. Por fim, a alegação de que a Sert/SP aprovou as contas sob análise não vincula este Tribunal, nos termos do entendimento que extrai do Acórdão 2.245/2014-TCU-Plenário (relatoria do Ministro José Jorge):

O TCU, em sede de análise de prestação de contas de convênios, exerce sua competência de forma independente e não se vincula a pareceres de concedentes ou repassadores de recursos públicos federais ou a decisões de Tribunais de Contas Estaduais.



## **CONCLUSÃO**

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) defesa apresentada em face da regularidade dos atos que levaram à assinatura do termo de convênio, por serem atos pretéritos a sua execução, não são eficazes para alterar o mérito do julgamento das contas ou afastar o débito imputado ao recorrente;

b) ante a ocorrência de irregularidades, para ser reconhecida o bom e correto emprego de recursos públicos, não basta a apresentação de prestação de contas de convênio que atenda aos seus aspectos meramente formais. Tal encargo deve se dar, também, pelo aspecto material, mediante apresentação de outros elementos de provas consistentes, coerentes e suficientes, o que não foi providenciado pelo recorrente;

c) não havendo a desconstituição de nenhum dos itens que compõem o conjunto de irregularidades imputadas ao responsável, não há meios de atestar que a execução do convênio se deu de forma efetiva; e

d) não foram apresentados novos elementos impeditivos, modificativos ou extintivos em relação aos fundamentos do acórdão recorrido de forma que, também, não é possível atestar o cumprimento do objeto do convênio.

9.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que seja negado provimento ao presente recurso.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

10. 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.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,  
Em 19/11/2019.  
Ricardo Luiz Rocha Cubas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3149-6  
(Assinado Eletronicamente)