

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Estado de São Paulo (Fetiasp) e pelo sr. Melquiades de Araújo, então presidente daquela entidade, contra o Acórdão 6.601/2019-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. Cuidam os autos, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio 93/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Fetiasp.

3. No valor total de R\$ 1.523.283,20, o ajuste previa a disponibilização de cursos de formação de mão de obra para 12.400 treinandos, nas seguintes ocupações: analista de qualidade de alimentos, caldeireiro, confeitiro/padeiro, eletricitista, encanador, instrumentista, operador de caldeira, soldador de manutenção e técnico de engarrafamento, técnico de refrigeração, técnico em chefia e técnico em eletrônica.

4. Os recursos dos ajustes foram oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP, firmado entre o MTE e a Sert/SP, cujo objeto foi 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).

II

5. Por meio do acórdão ora recorrido, este Tribunal decidiu, em essência:

“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Estado de São Paulo (Fetiasp) e de Melquiades de Araújo, então presidente da entidade e condená-los solidariamente ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

VALOR ORIGINAL (R\$) DATA DA OCORRÊNCIA

230.917,80 15/12/1999

456.984,96 22/12/1999

9.2. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;”

6. Conforme consignado no voto condutor da deliberação recorrida:

“13. (...) foram apresentados comprovantes relacionados a despesas com transporte, alimentação dos alunos, confecção e distribuição de material didático, pagamentos de instrutores,

entre outros (peça 2, p. 60-343; peças 3-5; peça 6, p. 1-204). A análise destes comprovantes em cotejo com os demais elementos constantes dos autos, em especial com a Relação de Pagamentos (peça 1, p. 170-202, peça 2, p. 3-19) e os extratos bancários (peça 2, p. 28-45), permite atestar a aplicação dos referidos recursos no objeto pactuado.

14. No tocante ao cumprimento do objeto, os diários de classe (peça 6, p. 205-300, peças 7-10 e peça 8, p. 1-103) atestam a realização dos cursos e a participação dos alunos; as guias de pagamento da previdência social (peça 1, p. 169; peça 6, p. 39) e os Recibos de Pagamento a Autônomo (peça 5, p. 261-395, peça 6, p. 3-37) atestam o pagamento de instrutores; e os documentos comprobatórios das despesas guardam conformidade com o objeto pactuado, o que permite concluir que as ações de qualificação propostas no convênio foram executadas.

15. Não obstante, restaram sem as devidas justificativas as irregularidades concernentes às despesas com seguro de vida, à ausência de comprovação de parte dos recursos transferidos (no valor de R\$ 340.753,35), à ausência de comprovação da participação de pessoal nas ações de qualificação e às falhas em documentos comprobatórios apresentados.

16. A apólice de seguro de vida adquirida pela Federação não indicou a quantidade de pessoas seguradas, não relacionou os nomes ou os CPFs dos segurados e apresentou vigência posterior à data de execução dos cursos constantes nos diários de classe (1º/1/2000 a 31/1/2000), de forma a impossibilitar sua vinculação ao convênio.”

III

7. É contra a decisão acima que se insurgem os recorrentes.

8. Nesse intuito, alegam, em síntese, que: (i) eventual dano ao erário seria decorrente de omissão da União e sobre ela deveria recair o débito; (ii) os autos devem ser arquivados em face da incidência do instituto da presunção de legitimidade dos atos administrativos, que aprovaram as prestações de contas parciais, e do alcance da finalidade do convênio; (iii) ocorreu a prescrição administrativa em relação ao débito apurado; (iv) se a responsabilidade do então dirigente da empresa conveniente foi afastada, haveria falta de tratamento isonômico em relação aos demais responsáveis que não foram excluídos da relação processual; (v) não houve dolo; e (vi) o objeto conveniado foi integralmente executado.

IV

9. A Serur afastou a preliminar de prescrição suscitada e, quanto ao mérito, concluiu que os argumentos colacionados pelos recorrentes não bastam para que a deliberação vergastada seja alterada.

10. No entanto, após reanálise, de ofício, dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica verificou a necessidade de se reconhecer, como crédito, três parcelas de valores incluídas na citação dos recorrentes e que não foram registradas no acórdão vergastado. Do mesmo modo, observou a existência de erro material relativo ao valor de R\$ 300,00, a maior, na primeira parcela de débito.

11. O MP/TCU endossou o posicionamento da unidade técnica.

V

12. Com efeito, a análise empreendida pela Serur, a qual adoto como razões de decidir, enfrentou com bastante propriedade as razões recursais submetidas a este Tribunal e deixou assente que remanescem incólumes os fundamentos que levaram à prolação do Acórdão 6.601/2019-1ª Câmara.

13. No que concerne à preliminar de prescrição da pretensão ressarcitória, sabe-se que há tempos este Tribunal, baseado em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e na interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, tem adotado o entendimento, consolidado na Súmula 282, de

que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

14. Ocorre que o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 636.886/AL, fixou, com repercussão geral, o seguinte enunciado para o Tema 899: “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”. Entendo que esse julgado pode vir a ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal.

15. No entanto, reconheço que, nos moldes em que foi fixada a tese da Suprema Corte, existem muitas dúvidas e lacunas a serem sanadas, que tornam extremamente difícil a sua imediata aplicação, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam neste Tribunal. Dada a ausência de lei específica, não há prazo prescricional estabelecido – em lei ou mesmo pelo STF – para a atuação do TCU na apuração de dano ao erário, bem como sobre como se daria o início da contagem e as interrupções desse prazo.

16. Ademais, embora o verbete já tenha sido publicado, a decisão foi impugnada mediante embargos de declaração, o que possibilitará o esclarecimento dessas questões ou mesmo a modulação de efeitos, com impacto nos processos em curso.

17. Assim, considero que, até que sobrevenham todos esses esclarecimentos e definições, embora desejável, não é possível a imediata aplicação, com a devida segurança, da tese fixada pelo STF no âmbito do TCU. Por outro lado, não se pode deixar de dar encaminhamento aos incontáveis processos que tangenciam essa discussão neste Tribunal.

18. Dessa forma, tenho mantido, por ora, o entendimento que já vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

19. Não se pode deixar de mencionar que, no voto condutor do acórdão recorrido, já foi reconhecida a incidência da prescrição punitiva ao caso concreto, o que acarretou a não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à luz do entendimento consolidado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário.

20. Acerca no tratamento não isonômico em relação ao que foi conferido aos srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, urge registrar que tais gestores da Sert/SP não foram chamados ao processo devido à ausência de notificação válida dentro do prazo de dez anos desde os fatos irregulares, o que comprometeria o exercício do contraditório. Ademais, eles não faziam parte da entidade convenente e não atuaram diretamente na execução do convênio, circunstância que, aliada ao longo intervalo de tempo, comprometeria o exercício do direito de defesa.

21. Esse mesmo raciocínio, porém, não pode ser aplicado ao sr. Melquiades de Araújo, diretor-presidente da entidade convenente.

22. Com efeito, como bem apurou a Serur, consta dos autos a primeira notificação exarada pela Comissão de Tomada de Contas Especial, solicitando diversos comprovantes de despesas, tais como recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, fichas de inscrição dos treinandos e recibos de entrega dos vales-transporte. A mencionada notificação está datada de 16/5/2006 (peça 1, p. 46). Em resposta, ocorrida em 23/5/2006, o recorrente comunicou que os documentos solicitados não mais se encontravam disponíveis e que já haviam sido destruídos, haja vista a exigência legal e contratual de mantê-los em guarda tão somente pelo período de cinco anos.

23. Observa-se, pois, que houve a regular instauração da controvérsia envolvendo a necessidade de apresentação de documentação complementar em prazo inferior a dez anos. Ademais, o entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que o prazo quinquenal para a guarda da documentação pelo convenente deve ser contado a partir da aprovação da prestação de contas, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997.

VI

24. No que concerne às alegações de mérito dos recorrentes, também se revelaram improcedentes.

25. Cumpre esclarecer que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”*.

26. Logo, não procede a alegação de que, em se tratando de recursos do Planfor, a responsabilidade do débito recairia sobre a União e não sobre a entidade beneficiária. Mesmo porque é incontroverso que a Fetiasp firmou convênio com a Sert/SP e recebeu valores cuja regular aplicação não restou inteiramente comprovada.

27. Ressalta-se que o dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o responsável infringe a Constituição Federal, as normas que regem a administração pública e as obrigações assumidas por meio do ajuste firmado.

28. Ademais, eventual aprovação, por parte do órgão concedente, de prestações de contas parciais não elide a competência dos órgãos de controle para averiguar se, do ponto de vista material, a prestação de contas final reflete, de fato, a plena regularidade da aplicação de recursos recebidos.

29. Conforme consta de decisão recorrida, parte das despesas foram tidas como comprovadas após cotejo dos respectivos comprovantes de pagamento com os demais elementos constantes dos autos, em especial a relação de pagamentos e os extratos bancários. Foram elas: transporte e alimentação dos alunos, confecção e distribuição de material didático, pagamentos de instrutores, entre outros. Além disso, os diários de classe carreados ao processo serviram para atestar a realização dos cursos e a participação dos alunos, ao passo que as guias de pagamento da previdência social e os recibos de pagamento a autônomo evidenciaram o pagamento de instrutores. Desse modo, o relator **a quo** considerou que os referidos documentos guardavam conformidade com o objeto pactuado, o que permitiu concluir que as ações de qualificação propostas no convênio foram executadas.

30. Contudo, a mera execução do objeto do convênio (metas físicas) não é apta a afastar o débito, uma vez que não foram devidamente justificadas, e ainda não o são, as irregularidades concernentes a:

- a) comprovante de seguro de vida sem indicação dos segurados e em data posterior à vigência do convênio (R\$ 7.440,78);
- b) falta de documentos que comprovem despesas da ordem de R\$ 340.753,35;
- c) despesas com pessoal sem os respectivos comprovantes de suas atuações nos treinamentos (R\$ 69.818,76);
- d) documentos ilegíveis (R\$ 3.400,00);
- e) comprovantes de despesas de pessoal sem data assinalada (R\$ 29.496,33); e
- f) diversas impropriedades na documentação apresentada (R\$ 236.693,54).

31. Como consignou a Serur, é incontroverso nos autos que os recorrentes utilizaram recursos federais, o que legitima a sua figuração no polo passivo desta tomada de contas especial. Nesse sentido, deveriam os recorrentes ter demonstrado a correta utilização dos valores que lhe foram confiados.

32. Considerando, portanto, que os argumentos apresentados não lograram afastar as irregularidades identificadas pelo Tribunal ao tempo da deliberação vergastada, julgo que os recursos não devem ser providos.

33. Aquiesço, porém, a que seja realizada a correção do erro material apontado pela unidade técnica, bem como à necessidade de se reconhecer, como crédito, três parcelas de valores incluídas na citação dos recorrentes e que não foram registradas no acórdão proferido.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator