

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara**TC 017.223/2012-1**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

Responsáveis: Francisco Cardoso Filho; Luís Antônio Paulino; Nassim Gabriel Mehedff; Sind. dos Trab. Ind. Metal., Mecân. e de Mat. Elétr. de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Sta. Isabel/SP; Walter Barelli.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRECEDENTES. SITUAÇÃO ESPECÍFICA RELATIVA A OBJETOS DO FAT. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da unidade técnica, a qual permite a boa compreensão da matéria:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Walter Barelli, então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (peça 75), Luís Antônio Paulino, então Coordenador Estadual do SINE/SP (peça 76) e pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP (peça 61) contra o Acórdão 1111/2014-2ª Câmara (peça 49).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1. excluir do rol de responsáveis o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34) e a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP);

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Luís Antônio Paulino (CPF: 857.096.468-49) e Walter Barelli (CPF: 008.056.888-20);

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, 19, caput e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 irregulares as contas dos Sr^{es} Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais);

9.4. 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 e 23, inciso III, da mesma Lei, irregulares as contas do Francisco Cardoso Filho (CPF: 495.913.398-87) e condená-lo, em solidariedade com o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Sta. Isabel/SP (CNPJ: 49.088.842/0001-36) 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 das dívidas 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 originário (R\$)
5/10/1999	73.868,80
5/1/2000	110.803,20
5/1/2000	46.168,00

9.5. aplicar ao Sr. Francisco Cardoso Filho (CPF: 495.913.398-87) e ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Sta. Isabel/SP (CNPJ: 49.088.842/0001-36), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), 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 das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 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 o 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;

9.7. alertar os responsáveis 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;

9.8. determinar à Secex/SP que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 o disposto nos itens 9.6 e 9.7, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea a, da Resolução nº 170, de 30 de junho de 2004;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações que entender cabíveis, nos termos do artigo 16, §3º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o §6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU; e

9.11. dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-SERT/SP e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.'

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades detectadas na execução do Convênio SERT/SINE 63/99, celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP (STIMMEG). Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT foram repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99-SERT/SP.

2.1. O Convênio SERT/SINE 63/99, firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da SERT/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Guarulhos (STIMMEG), teve o valor de R\$ 184.672,00, com **vigência de doze meses** contados da assinatura do termo, ocorrida em 15/9/1999. **O objetivo era a realização dos cursos** de assistente administrativo, informática básica, qualidade no atendimento em vendas, telefonia básica e telemarketing para 1.160 treinandos. Em 22/12/1999, foi celebrado o 1º termo aditivo, alterando a quantidade de treinandos para 1.450 e o valor do convênio para R\$ 230.840,00 (peça 2, p. 38- 40).

2.2. A Secretaria Federal de Controle Interno, ao realizar trabalho de fiscalização na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99-SERT/SP e no Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), detectou indícios de irregularidades graves na condução desse ajuste (Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001, peça 1, fl. 4-15).

2.3. Em 3/3/2005 o Concedente constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para a investigação da aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999, por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 04/99 (peça 1, fl. 3).

2.4. Ao analisar a execução do Convênio SERT/SINE 63/99, a CTCE apontou irregularidades que resultaram em débito pela totalidade do valor transferido (R\$ 230.840,00) (peça 2, fl. 90).

2.5. Em 16/5/2013, promoveu-se a citação do STIMMEG e de Francisco Cardoso Filho, Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (peças 16, 15, 18 e 17, respectivamente).

2.6. O STIMMEG foi ouvido em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos para as ações de educação profissional que compõem o objeto do Convênio SERT/SINE 63/99 (Relatório de Análise de Tomada de Contas Especial, datado de 12/12/2006, peça 2, fls. 62/92), em desacordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 145 do Decreto 93.872/1986 e cláusula segunda, inciso II, alíneas c e s, do Convênio SERT/SINE 63/99.

2.7. Na análise do mérito, o Relator a quo recordou que a responsabilização do Sindicato se deu em razão da não realização/comprovação, por meio de documentos hábeis, da execução das ações de educação profissional contratadas e pela ausência da relação explícita do pessoal técnico especializado e de indicação das instalações e equipamentos disponíveis, necessários para a regular e eficiente execução dos cursos (peça 2, fl. 84). Além disso, não comprovou o cumprimento das obrigações estabelecidas no Termo de Convênio (peça 2, fl. 84).

2.8. O Relator a quo entendeu ainda que muito embora, em termos macro, a prestação de contas parcial/99 das ações de qualificação profissional desenvolvidas pela SERT/SP tenha sido aprovada no âmbito do Ministério do Trabalho, tem-se que do exame dos extratos bancários e da relação de pagamentos acostada aos autos restou evidenciado que a maior parte da movimentação dos recursos do Convênio SERT/SINE se deu mediante saques efetuados no caixa para pagamentos a diversos beneficiários, inclusive pessoas jurídicas. Entendeu que, além de contrariar a boa prática administrativa e o artigo 20 da IN/STN nº 01/97, a conduta acima não permite que se estabeleça o necessário nexo causal entre as despesas e a efetiva aplicação dos recursos federais que foram repassados.

2.9. Ainda segundo o Relator a quo, embora as falhas e omissões tenham se iniciado no âmbito da própria Concedente, no caso a SERT/SP, o Sindicato aproveitou-se das deficiências no planejamento, supervisão e fiscalização para prestar contas à sua maneira, sem observância das obrigações advindas do Termo de Convênio, em especial as de natureza contábil. Além de não atentar para as regras vigentes de prestação de contas, não se preocupou em demonstrar, em termos de execução física, que o objetivo foi concluído com sucesso.

2.10. Como a entidade foi beneficiária dos recursos federais transferidos, foi-lhe imputado responsabilidade, solidariamente ao seu gestor à época, considerado revel por não ter atendido à citação do TCU.

2.11. Considerando as irregularidades documentais constatadas na prestação de contas do Convênio SERT/SINE/SINDICATO 63/99; considerando que os elementos apresentados pelo Sindicato não foram suficientes para comprovar a efetiva realização dos cursos e o alcance dos objetivos traçados no Plano de Trabalho; considerando que o liame causal entre os recursos federais recebidos e os gastos efetuados estava comprometido, especialmente pela grande materialidade dos pagamentos efetuados em espécie; o Relator a quo entendeu que as alegações de defesa da entidade não poderiam ser acolhidas, condenando-a em débito, solidariamente com seu gestor à época; além de cominar-lhe multa.

2.12. Já Walter Barelli e Luís Antônio Paulino foram citados em decorrência de omissão na adoção de providências que assegurassem a adequada supervisão e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SERT/SINE 63/99, bem como de inobservância de cláusula do convênio que condicionava a transferência das parcelas posteriores à aprovação da prestação de contas das parcelas anteriores (cf. peças 15 e 16).

2.13. Ao analisar as alegações de defesa dos responsáveis, a Unidade Técnica propôs (peça 42), com a anuência do MP/TCU (peça 46), o julgamento das contas como regulares com ressalva.

2.14. O Relator a quo dissentiu da proposta, prolatando-se a decisão ora recorrida.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames de admissibilidade às peças 71, 87 e 88, em que se propôs o conhecimento do recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4, 9.5 e 9.9 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se houve ofensa ao direito de defesa do Recorrente (item 5);
- b) se a intempestividade na instauração da tomada de contas especial prejudicou o direito de defesa do Recorrente (item 6);
- c) se ofende o princípio da segurança jurídica a guarda de documentos por tempo indeterminado (item 7);
- d) se a aprovação das contas do Convênio 4/1999 (firmado entre a SERT/SP e o MTE) implica a aprovação do convênio em questão (item 8);
- e) se a instauração intempestiva da tomada de contas especial e o decurso do prazo de quatorze anos configurariam caso fortuito ou força maior justificadores do julgamento das contas como ilíquidáveis e o seu consequente trancamento (item 9);
- f) se no caso vertente operou-se a prescrição (item 10);
- g) se o fato de o Supremo Tribunal Federal haver reconhecido a repercussão geral da matéria relativa ao prazo de prescrição das ações de ressarcimento ao erário justificaria o sobrestamento do presente processo até a decisão final da questão (item 11);
- h) se a alegada deficiência na legislação vigente à época da execução do convênio teria prejudicado a prestação de contas dos recursos (item 12);
- i) se está comprovada a devida execução do objeto do convênio (item 13);
- j) se está configurada a boa-fé do Recorrente (item 14);
- k) se o transcurso de quatorze anos desde o término da vigência do convênio dispensaria a instauração da tomada de contas especial, nos termos do artigo 5º, § 4º, da IN-TCU nº 56/2007 (item 15);
- l) se houve desconsideração de depoimentos favoráveis aos responsáveis por parte deste Tribunal (item 16);
- m) se o recorrente Walter Barelli foi devidamente notificado das imputações que lhe foram feitas (item 17);
- n) se está comprovada a efetiva fiscalização do convênio por parte dos gestores da SERT (item 18);

o) se o encaminhamento dado a outras tomadas de contas especiais relativas ao PEQ/SP-99 justificam a reforma da decisão recorrida (item 19).

5. Preliminar – ofensa ao direito de defesa (Peça 61)

5.1. O Sindicato recorrente alega ofensa ao seu direito de defesa, alegando para tanto que:

a) apesar de oportunizado ao Sindicato a apresentação de documentos, esta demonstração já estava materialmente impossível, uma vez que já não existia documento a ser apresentado; (peça 61, p. 4)

b) decorridos cinco anos do final da execução, iniciada em 1999, ou seja, em meados de 2005, já não havia documentos disponíveis a serem apresentados, conforme previsão legal para guarda de documentos da iniciativa privada; (peça 61, p. 4)

c) somente resguardado o direito à ampla defesa e ao contraditório se fosse materialmente possível exercer este direito constitucional, mas transcorrido quatorze anos, exercício regular destes direitos está prejudicado; (peça 61, p. 4)

d) apesar de ter havido oportunidades de manifestação, de nada serve a entidade ser notificada quatorze anos depois, se não possui mais documentos comprobatórios; (peça 61, p. 4)

Análise

5.2. A alegação refere-se ao requerimento do Recorrente em suas alegações de defesa no sentido de que as contas fossem julgadas ilíquidas, tendo em vista que sua notificação pelo órgão concedente somente se realizou em 26/1/2007, mais de cinco anos após o término do prazo de vigência do convênio, acarretando dificuldades no levantamento de documentos/informações e impossibilitando o pleno exercício do direito de defesa.

5.3. Conforme registrado no relatório que acompanha a decisão recorrida, não obstante a realização de duas notificações (16/11/2006 e 26/1/2007), a entidade ora Recorrente permaneceu silente, não havendo que se falar em cerceamento do direito de defesa e inobservância do contraditório (cf. peça 48, p. 5).

5.4. Além disso, observa-se que já em 6/1/2000 a entidade Recorrente teve oportunidade de encaminhar toda a documentação comprobatória da plena execução do objeto do convênio em questão (cf. peça 8, p. 6). Contudo, a Unidade Técnica deste Tribunal apontou diversas inconsistências nos documentos presentes na peça 8 do processo, os quais não permitem ‘afirmar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo convênio, tendo em vista as incertezas que pairam sobre a contratação de instrutores, os locais de realização dos cursos e até sobre os treinandos’ (peça 48, p. 9). Ademais, asseverou-se que ‘os poucos documentos que constam do processo, apresentado como prestação de contas pela Entidade na época oportuna, não são hábeis a atestar o cumprimento do objeto, por que sinalizam a existência de impropriedades’ (peça 48, p. 10).

5.5. Tivesse a entidade Recorrente apresentado naquela oportunidade documentos aptos a comprovar a devida aplicação dos recursos, a tomada de contas especial não teria sido instaurada e o processo, conforme alega o Recorrente, não se teria prolongado por quatorze anos.

5.6. No âmbito deste Tribunal, o sindicato Recorrente foi devidamente citado em 29/5/2013 (peças 17 e 22), tendo exercido o contraditório (peça 39), razão pela qual, mais uma vez, não há que se falar em cerceamento ao direito de defesa da entidade.

5.7. Verifica-se, portanto, que foram concedidas diversas oportunidades à entidade para apresentar, nos termos do ofício de citação, ‘documentação idônea e consistente’ tendente a comprovar a devida utilização dos recursos, sem que tenha ela logrado fazer tal comprovação.

5.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar a preliminar.

6. Intempestividade na instauração da tomada de contas especial

6.1. O Sindicato recorrente alega que a intempestividade na instauração da tomada de contas especial teria prejudicado seu direito de defesa. Nesse sentido, alega que:

a) se a Tomada de Contas foi instaurada intempestivamente, não poderia ser considerada absolutamente regular, a ponto de seguir à risca todas as demais exigências formais, como por exemplo a guarda de documentos. (peça 61, p. 4)

b) trata-se de uma tomada de contas intempestiva; logo, se esta, apesar de intempestiva, foi aceita, e o processo de tomada de contas seguiu seu curso, nada mais justo do que também aceitar que este Sindicato já não possui os documentos comprobatórios da execução; (peça 61, p. 9)

c) caso a tomada de contas fosse tempestiva, fosse iniciada logo após o término das ações, todos os documentos já teriam sido apresentados aos autos e teria sido possível comprovar a execução de maneira integral; (peça 61, p. 9)

Análise

6.2. A Unidade Técnica apontou a intempestividade na instauração da tomada de contas especial (peça 4, p. 1; e peça 13, p. 1) com fundamento no disposto no artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU nº 56/2007 e Instrução Normativa-TCU nº 13/1996, que estabeleciam o prazo de 180 dias para a adoção das providências tendentes à instauração da tomada de contas especial, sob pena de responsabilização solidária da autoridade omissa.

6.3. Tratava-se, contudo, de prazo impróprio, que poderia gerar a responsabilidade da autoridade, mas que em nada alteraria a natureza ou o objetivo da instauração da tomada de contas especial, isto é, apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e ressarcimento ao erário.

6.4. Tanto é assim que a norma atualmente vigente, a Instrução Normativa-TCU nº 71/2012, já não mais prevê aquele prazo para a instauração da tomada de contas especial, estabelecendo, por outro lado, que deve ela ser imediatamente instaurada após o esgotamento das medidas administrativas internas visando a obtenção do ressarcimento ao erário.

6.5. A afirmação de que se a tomada de contas não fosse intempestiva todos os documentos já teriam sido apresentados é infirmada pelos próprios elementos dos autos, porquanto, conforme já aduzido, a entidade Recorrente apresentou sua prestação de contas tempestivamente, mas sem os documentos necessários à comprovação da devida utilização dos recursos, de modo que, ao contrário do que alega o Recorrente, o fato de a tomada de contas especial ter sido instaurada intempestivamente, isto é, após 180 dias da não comprovação da devida utilização dos recursos, não compromete de forma alguma as constatações e irregularidades identificadas.

6.6. Assim, uma vez que a instauração intempestiva da tomada de contas especial não teve qualquer interferência no desfecho do processo e tampouco implicou qualquer dificuldade ao Recorrente para a comprovação da devida utilização dos recursos, deve-se rejeitar as alegações.

7. Guarda de documentos e segurança jurídica

7.1. O Sindicato recorrente alega que ofende a segurança jurídica a guarda de documentos por tempo indeterminado. Nesse sentido, alega que:

a) a administração atual do Sindicato está totalmente indefesa diante das imputações realizadas por este Tribunal, pois não possui documentos a serem apresentados, já tendo sido feita varredura para localizar documentos, mas devido ao tempo decorrido (14 anos) nada foi encontrado; (peça 61, p. 5)

b) a SERT/SP também não mantinha a devida organização e nem zelava adequadamente pelos documentos por ela custodiados, de modo que inúmeras vezes faziam solicitações em duplicidade, em razão da perda de documentos; (peça 61, p. 5)

c) segundo o entendimento expresso no acórdão recorrido, documentos devem ser guardados eternamente ou enquanto as contas não forem apreciadas; (peça 61, p. 6)

d) não é razoável que uma entidade seja obrigada a guardar ad eterno documentos contábeis, esperando ao bel prazer de uma Administração que intempestivamente resolve realizar uma tomada de contas no momento que entende conveniente; (peça 61, p. 6)

e) a guarda eterna de documentos fere totalmente o princípio da segurança jurídica, não havendo qualquer previsão de guarda eterna de documentos no ordenamento jurídico brasileiro; (peça 61, p. 6-7)

f) no caso vertente, não havia orientação para guarda de documento, de modo que o tratamento dado pelo MTE e pelo SERT aos documentos e prestação de contas eram diferentes, e a questão deve ser também apreciada de maneira contextualizada à época da execução; (peça 61, p. 7)

g) esta entidade não logrou êxito em localizar documentos tão antigos, os quais foram apresentados na SERT na época, mas não constam do processo na Secretaria de Estado; (peça 61, p. 18)

h) como a Secretaria não guardava uma postura diligente com os documentos sob seu acervo, muitos documentos foram perdidos ao longo destes anos; (peça 61, p. 18)

Análise

7.2. A alegação de que ‘a administração atual do Sindicato está totalmente indefesa’ é descabida, porquanto nenhuma imputação foi feita aos atuais dirigentes da entidade, e sim ao próprio Sindicato e ao seu dirigente à época, Francisco Cardoso Filho.

7.3. Quanto à alegação de que o transcurso do prazo de quatorze anos constituiria circunstância prejudicial à defesa, deve-se recordar que o órgão concedente por duas vezes notificou o sindicato Recorrente, que optou por não se manifestar, cabendo aqui a aplicação do princípio segundo o qual a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza.

7.4. Também por isso, resta improcedente a alegação de que não havia orientação para guarda de documentos, porquanto a primeira notificação para que a entidade apresentasse a documentação se deu em 16/11/2006, tendo decorrido prazo razoável para que a entidade ainda mantivesse em guarda os documentos em questão.

7.5. Ainda sobre esse ponto, a alegação de que a SERT/SP extraviava documentos não encontra amparo nos elementos dos autos e tampouco é comprovado pelo Recorrente.

7.6. Com relação ao instituto da segurança jurídica, tem-se que ele não afasta o disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; e no artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o artigo 66 do Decreto 93.872/1986, os quais expressamente estabelecem a obrigatoriedade de que todo gestor de recursos públicos preste contas dos recursos geridos. Tampouco o instituto pode ser invocado para afastar a responsabilidade da entidade que possuía o dever legal de manter a guarda dos documentos até cinco anos após a aprovação da prestação de contas. Ademais, no caso vertente, toda a discussão a respeito da comprovação dos gastos e da guarda dos documentos teria sido evitada se a entidade tivesse apresentados todos os documentos no momento oportuno.

7.7. Com efeito, segundo o item III da cláusula oitava do Convênio 063/1999, celebrado entre a SERT e o STIMMEG, este último expressamente se comprometeu a prestar contas ‘dos pagamentos efetuados com recursos oriundos do convênio (...), diretamente e sob sua inteira responsabilidade, ao Tribunal de Contas do Estado, encaminhando à Secretaria [SERT] cópia da respectiva documentação’. Além disso, obrigou-se a ‘prestar contas da destinação dos recursos encaminhados, sempre que solicitado pela Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho [SERT]’ (peça 2, p. 5).

7.8. Assim, uma vez que o princípio da segurança jurídica não pode ser legitimamente invocado em benefício de quem se obrigou a encaminhar toda a documentação comprobatória dos recursos recebidos e tendo em vista que a entidade Recorrente não logrou comprovar a devida utilização dos recursos, deve-se rejeitar as alegações.

8. Aprovação das contas relativas ao Convênio nº 4/1999

8.1. O Sindicato recorrente alega que a aprovação das contas do Convênio 4/1999 (firmado entre a SERT/SP e o MTE) conduziria à automática aprovação do convênio em questão, alegando para tanto que:

a) com relação aos demais interessados, que tiveram suas defesas aceitas, houve acatamento dos motivos para a liberação dos recursos, mas como tal liberação só poderia ocorrer se houvesse nos autos a prestação de contas, então nos autos havia estes documentos; (peça 61, p. 5)

b) o MTE e a SERT aprovaram as contas do convênio matriz realizado entre elas e, por conseguinte, houve aprovação deste convênio em análise, do modo que não poderia, transcorrido tanto tempo, revogar aquele ato administrativo de aprovação; (peça 61, p. 7)

c) a aprovação das contas ocorreu e diz respeito a toda a execução, inclusive ao convênio em questão; (peça 61, p. 7)

d) as contas da SERT foram aprovadas pelo MTE, ainda que parcialmente, e não houve modificação do ato que aprovou as contas, de modo que este se aperfeiçoou no tempo, não podendo ser revogado; se este foi aprovado e este convênio com o sindicato representa uma parcela do convênio matriz, este também estaria aprovado, não podendo uma tomada de contas intempestiva modificar este ato aperfeiçoado no tempo. (peça 61, p. 7)

Análise

8.2. Trata-se de alegação já apresentada nas alegações de defesa da Recorrente e que foi assim tratada no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 48, p. 4):

20. O parecer apresentado pelo Sindicato (peça 39, p. 24-25) diz respeito à aprovação parcial das contas prestadas pela SERT/SP ao MTE, relativas ao convênio 4/1999. Além de parcial, aquela aprovação não repercute na presente TCE, porquanto tratar-se de convênios distintos. Aqui, discute-se a gestão dos recursos repassados pela SERT/SP ao Sindicato por meio do convênio 63/1999; lá, a gestão dos recursos transferidos pelo MTB à SERT/SP por meio do convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99. Logo, a aprovação ou reprovação daquelas contas não se aplica automaticamente às presentes, haja vista tratar-se de partes e objetos distintos. Por consequência, ainda que a citada decisão administrativa fosse irrevogável, não teria o condão de escudar as contas que aqui se examina.

8.3. Com efeito, o Recorrente procurar prestar contas por presunção, no suposto de que, uma vez que as contas do Convênio 4/1999 foram aprovadas, disso decorreria a automática aprovação das contas do Convênio 63/1999. Trata-se de tese inadmissível e, ademais, improcedente, porquanto, tal como demonstrado pela Unidade Técnica, trata-se de instrumentos distintos, de modo que a aprovação/reprovação das contas de um deles não tem qualquer repercussão sobre a apreciação das contas do outro.

8.4. Além disso, ante a reconhecida ausência de documentos comprobatórios, o Recorrente pretende que se presuma a existência dos documentos, ao alegar que, como a liberação dos recursos só poderia ocorrer com a prestação de contas, então nos autos deveria haver tais documentos. Contudo, mais uma vez, a tese, além de inaceitável, é improcedente, uma vez que a Unidade Técnica expressamente reconheceu que a liberação da segunda e terceira parcelas do convênio não obedeceu as disposições do convênio, mas que tal circunstância não foi determinante para a ocorrência do débito (cf. peça 48, p. 14), razão pela qual propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, respectivamente, ex-Secretário de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo e ex-Coordenador Estadual do SINE/SP/ordenador de despesas. De todo modo, o Relator a quo divergiu do encaminhamento da Unidade Técnica e entendeu que a liberação das parcelas sem a apresentação dos documentos previstos no plano de trabalho representou grave omissão caracterizando conduta culposa, a qual teria sido preponderante para que o dano ao erário se concretizasse (peça 50, p. 8).

8.5. Assim, uma vez que a aprovação das contas do Convênio 4/1999 não tem qualquer repercussão na avaliação das contas do convênio em questão, deve-se rejeitar as alegações.

9. Contas ilíquidas – trancamento das contas

9.1. O Sindicato recorrente alega a instauração intempestiva da tomada de contas especial e o decurso do prazo de quatorze anos configurariam caso fortuito ou força maior justificadores do julgamento das contas como ilíquidas e o seu consequente trancamento. Para tanto, alega que:

- a) o fato de a antiga gestão já não possuir documentos de uma tomada de contas intempestiva se configuraria caso fortuito ou força maior; (peça 61, p. 4)
- b) as contas devem ser julgadas ilíquidas em ocasiões em que tornou materialmente impossível prestar contas e apresentar documentos, como no caso em tela; (peça 61, p. 9)
- c) atualmente, decorridos tantos anos da formação das primeiras provas, é materialmente impossível apresentar documentos, ou seja, exercer seu direito à ampla defesa; (peça 61, p. 9)
- d) este caso é passível de trancamento das contas. (peça 61, p. 9)

Análise

9.2. Novamente, trata-se de alegação já apresentada em suas alegações de defesa, ocasião em que mereceu a seguinte análise (peça 48, p. 5):

‘30. No que tange ao trancamento das contas, o interregno de aproximadamente 7 anos entre a assinatura do convênio SERT/SINE 63/99 (15/9/1999), e a notificação do Sindicato (21/11/2006 – peça 2, p. 61) não é suficiente para julgar ilíquidas as contas. Ademais, não se figura nos autos caso fortuito ou força maior, requisito necessário para que as contas sejam consideradas ilíquidas, conforme artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.’

9.3. Com efeito, os dispositivos referidos acima estabelecem que ‘as contas serão consideradas ilíquidas quando **caso fortuito** ou de **força maior**, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito’ das contas, com consequente trancamento das contas.

9.4. No caso vertente, não há qualquer circunstância que possa ser tida como caso fortuito ou força maior, e muito menos comprovadamente alheio à vontade do responsável. Ao contrário do que estabelecem os dispositivos, não está configurada a impossibilidade material de se julgar o mérito das contas. Ante a ausência de documentos comprobatórios da devida aplicação dos recursos, perfeitamente natural o julgamento pela irregularidade das contas.

9.5. Recorde-se que a prestação de contas foi encaminhada pelo sindicato ora Recorrente dentro do prazo previsto, sem que constassem diversos documentos necessários à devida comprovação da boa e regular utilização dos recursos. Conforme apontado pela Unidade Técnica, não constava na prestação de contas (peça 48, p. 9)

‘documentos que comprovem o pagamento de instrutores pelos serviços prestados, tais como contratos, recibos de pagamentos, guias de recolhimento de impostos e/ou encargos sociais; a locação ou cessão dos locais de realização dos cursos, por conseguinte, não se sabe se os espaços foram cedidos, alugados ou se são próprios; a inscrição dos alunos (ficha de inscrição); a entrega aos mesmos de vale transporte, vale alimentação ou dos certificados de conclusão dos cursos.’

9.6. Se tais documentos, ao serem apontados como necessários à comprovação da devida execução do convênio, não foram apresentados, é razoável supor que eles de fato não existam. Ademais, mesmo após o encaminhamento da prestação de contas, foram concedidas pelo órgão concedente outras oportunidades (em 16/11/2006 e 26/1/2007, cf. peça 48, p. 5) ao sindicato Recorrente para apresentar documentos complementares, ocasiões em que ele optou por permanecer

silente. Portanto, ao contrário do alegado, não se verifica nos autos qualquer circunstância que possa ser caracterizada como caso fortuito ou força maior, as quais não se configuram pelo simples fato de o sindicato Recorrente já não possuir ‘documentos a serem apresentados’.

9.7. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.

10. Prescrição

10.1. O recorrente Walter Barelli alega prescrição devido ao prazo de quinze anos decorrido desde a celebração do Convênio SERT/SINE 159/99 [rectius: 63/99]. (peça 75, p. 1)

Análise

10.2. Considerando que o Recorrente foi apenado com a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, está ele se referindo à prescrição da pretensão punitiva.

10.3. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

10.4. O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.

10.5. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica, é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.

10.6. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional do TCU, observa-se que não seria possível aplicar a multa, por já se ter operado a prescrição.

10.7. Com efeito, na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 1999, sob a regência do Código Civil de 1916, cujo artigo 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em 2009. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do artigo 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no artigo 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

10.8. Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão somente estaria prescrita em 11/1/2013. Como a citação somente ocorreu em 29/5/2013 (peça 20) e o acórdão sancionador foi proferido em 27/3/2014, tem-se por prescrita a pretensão punitiva desta Tribunal sob a ótica do Código Civil.

10.9. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator da decisão deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

10.10. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal não se operou no caso em exame. Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pelo Tribunal em 19/6/2012, com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em 16/6/2017. A sanção, como dito, foi aplicada em 27/3/2014, antes desse termo.

10.11. Ante o exposto, considerando que sob a ótica da prescrição decenal prevista no Código Civil operou-se a prescrição da pretensão punitiva, deve-se acolher as alegações e, de ofício, estender os efeitos a todos os responsáveis – tendo em vista que também foram citados em 29/5/2013 (cf. peças 15 a 22) –, suprimindo-se a multa imposta a todos eles: Walter Barreli, Luís Antônio Paulino, Francisco Cardoso Filho e Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Sta. Isabel/SP.

11. Repercussão geral da imprescritibilidade das ações de cobrança

11.1. O Sindicato recorrente alega que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria relativa ao prazo de prescrição das ações de ressarcimento ao erário, razão pela qual o presente processo deveria ser sobrestado até a decisão final. Nesse sentido, alega que:

a) não obstante a Súmula-TCU nº 282 e a jurisprudência a respeito da matéria prescricional das ações de ressarcimento, este não é o entendimento dos Tribunais Superiores do país, tanto é que o tema foi objeto de reconhecimento de Repercussão Geral, o que enseja o sobrestamento dos feitos que tratam do assunto, até decisão final a respeito; (peça 61, p. 10)

b) apesar do entendimento deste Tribunal a respeito da imprescritibilidade de danos ao erário, a questão está em discussão atualmente no STF; (peça 61, p. 10)

c) recentemente o STF, no Julgamento do Recurso Extraordinário nº 669069, em 02/08/2013, reconheceu a repercussão geral da matéria sobre o prazo de prescrição de ações de ressarcimento por danos causados ao patrimônio público; (peça 61, p. 10)

d) até que a controvérsia seja decidida pelo STF deve ser sobrestado até decisão final do Supremo Tribunal Federal e fixação de prazo prescricional. (peça 61, p. 11)

Análise

11.2. Sobre a questão do prazo de prescrição das ações de ressarcimento ao erário, prevista na parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, no âmbito do STF, o Ministro Ricardo Lewandowski, Relator do MS 26.210-9/DF, foi bastante explícito sobre seu entendimento, acolhido pelo Plenário daquela Corte, no sentido de que aos processos de tomada de contas especial aplica-se a referida parte final daquele dispositivo:

Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional [art. 37, § 5º, Constituição Federal].

11.3. Em acréscimo, citou doutrina de José Afonso da Silva, segundo o qual no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, ‘há uma ressalva ao princípio [da prescritibilidade]’, isto é, ‘nem tudo prescreverá’, mas ‘apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário’, tratando-se essa de ‘uma ressalva constitucional e, pois, inafastável’ (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 673).

11.4. Com base neste entendimento, este Tribunal, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC 005.378/2000-2, decidiu, por meio do Acórdão 2709/2008-Plenário:

‘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, ressaltando a possibilidade de

dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007 [atualmente, artigo 6º, inciso II, da Instrução Normativa nº 71/2012];’

11.5. Na ocasião, o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor da decisão, assim se pronunciou:

‘2. Avalia-se nesta oportunidade a melhor exegese para o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal no que tange às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízo ao erário. A redação da citada norma constitucional, conforme demonstram os pareceres emitidos nos autos, proporciona duas interpretações divergentes: a que conclui pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e a que conclui pela prescritibilidade da pretensão punitiva.

3. Anteriormente, me profilei à segunda corrente com espeque na proeminência do Princípio da Segurança Jurídica no ordenamento pátrio. Não obstante, em 4.9.2008, o Supremo Tribunal Federal, cuja competência precípua é a guarda da Constituição, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. (...)

4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do §5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.’

11.6. Em decorrência desse entendimento, o Tribunal, por meio do Acórdão 2166/2012-Plenário, editou a Súmula-TCU nº 282: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’.

11.7. Esse é, portanto, o atual entendimento desse Tribunal, que vem sendo adotado na análise da matéria e que deve balizar a análise do processo.

11.8. Não obstante, conforme aduzido pelo Recorrente, o Supremo Tribunal Federal, na sessão de 2/8/2013, reconheceu a repercussão geral da matéria relativa ao prazo de prescrição das ações de ressarcimento ao erário, prevista na parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal:

**‘RE 669069 RG / MG – MINAS GERAIS
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI

Julgamento: 02/08/2013

Ementa: ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Ministro TEORI ZAVASCKI Relator’

11.9. O aludido recurso extraordinário foi interposto pela União, que, em preliminar, sustentou a existência de repercussão geral da matéria, ante ‘a necessidade de se definir qual a correta interpretação do disposto no invocado artigo 37, § 5º da Constituição’, requerendo, ‘com

base no dispositivo constitucional, a reforma do acórdão [do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que confirmou sentença que extinguiu o processo por prescrição] para que se reconheça a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário’.

11.10. Ao justificar a existência de repercussão, o Ministro Teori Zavascki assim se manifestou:

‘4. A questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas interpretativas: (a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; (b) a imprescritibilidade alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa; (c) o dispositivo não contém norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma. É manifesta, assim, a relevância e a transcendência dessa questão constitucional.’

11.11. Trata-se, portanto, de matéria controversa e que certamente repercutirá no entendimento deste Tribunal sobre a matéria.

11.12. Diante disso, o Recorrente defende o sobrestamento do processo até a decisão final da questão pelo STF, conforme prevê o artigo 543-B, §§ 1º e 3º, do Código de Processo Civil.

11.13. Sobre este ponto, tem-se que os processos em curso neste Tribunal têm regramento próprio (Lei 8.443/1992, Regimento Interno/TCU, demais normas internas), aplicando-se apenas subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil, nos termos da Súmula TCU nº 103: ‘Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil’.

11.14. Não há, portanto, obrigatoriedade legal, tampouco razoabilidade em que todos os processos de tomada de contas especial em trâmite neste Tribunal fiquem sobrestados à espera da decisão final do STF, mormente nas hipóteses como as do caso vertente, já em fase recursal, portanto em que já há decisão de mérito.

11.15. Ademais, acaso o STF modifique seu entendimento sobre a matéria, restará definir o alcance da decisão e a modulação dos seus efeitos, cabendo então a este Tribunal avaliar a repercussão sobre suas decisões e sobre os processos em trâmite nesta Corte. Como não é possível antever o desfecho da matéria e tampouco o momento em que a questão terá seu mérito apreciado pelo STF, também por isso revela-se desarrazoado o sobrestamento de todos os processos em curso.

11.16. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.

12. Deficiência da legislação no tocante à prestação de contas

12.1. O Sindicato recorrente alega a deficiência da legislação vigente à época da execução do convênio teria prejudicado a prestação de contas dos recursos em questão. Para tanto, alega que:

a) na época em que este Convênio foi firmado e executado, a análise dos convênios era precária, uma vez que existiam diversos entendimentos e muitos destes novos posicionamentos ainda não tinham sido passados às entidades Convenientes; (peça 61, p. 11)

b) a legislação a respeito de Convênios é bastante deficiente até os dias atuais; (peça 61, p. 12)

c) na época da execução o Decreto vigente à época era o nº 93.872/1986; (peça 61, p. 12)

d) somente no ano de 2007, portanto após o encerramento do convênio em tela, é que foi editado o Decreto 6.170/2007, em que o Poder Executivo revogou os dispositivos do antigo Decreto de 1986, até então reguladores dos convênios, acordos e ajustes em âmbito federal e fixou novas regras de transferências voluntárias; (peça 61, p. 12)

e) algumas omissões foram corrigidas pela Portaria Interministerial MPOG/MCT nº 127/2008, porém a via eleita é inadequada (portaria) e não tem o condão de revogar um Decreto; (peça 61, p. 12)

f) é certo que existem diversos normativos sobre o assunto, todavia não existe uma Lei Federal própria que regulamente os convênios, somente existem Instruções Normativas editadas por um ou outro Ministério e que são emprestadas para utilização em diversos setores e para o operador de Convênios ou até mesmo para o setor de fiscalização e acompanhamento dos Concedentes torna-se muito difícil saber qual orientação transmitir aos Convenientes; (peça 61, p. 13)

g) em razão da própria precariedade da legislação vigente e da falta de conhecimento técnico sobre o assunto, irregularidades ocorreram partindo de ambos os partícipes do Convênio firmado, mas de nenhum dos lados houve ilegalidades; (peça 61, p. 13)

h) as próprias decisões e acórdãos proferidos pelo TCU têm demonstrado sistematicamente a alta incidência de procedimentos que visam avaliar a aplicação de Recursos Públicos administrados por gestores de verbas federais por falta de preparo ou desconhecimento da legislação e deficiências na prestação de contas, razão pela qual até mesmo o Tribunal lançou uma Cartilha direcionada prioritariamente aos gestores que lidam com recursos, tal publicação acaba por reafirmar a precariedade da legislação e absoluta falta de clareza em seu texto, pois se assim não fosse, não haveria a necessidade da publicação do mesmo; (peça 61, p. 13)

i) essas incertezas dificultam a apresentação das comprovações financeiras, pois a forma como eram prestadas as Contas pelos entes Sindicais e Confederações eram muito diferentes dos padrões utilizados hoje e inclusive eram deficientes no aspecto jurídico e contábil, tal deficiência de maneira nenhuma deve ser utilizada para se intentar caracterizar a má-fé, mesmo porque havia todo um acompanhamento e constantes avaliações pelos Coordenadores da entidade e da SERT/SP; (peça 61, p. 13)

j) eventual descumprimento por esta entidade de exigências pontuais, da Instrução Normativa, não pode ser enquadrado como dano, parcial que seja, ao que foi conveniado e ensejar na responsabilização dos executores e sua Equipe Técnica e Pedagógica, tampouco aos gestores da Concedente da época, ainda mais depois do transcurso do tempo (14 anos). (peça 61, p. 13)

Análise

12.2. Em essência, o Recorrente alega que a precariedade na legislação que rege a celebração de convênios com a União teria prejudicado a prestação de contas do convênio.

12.3. No entanto, verifica-se que o Recorrente em momento algum explicitou de que maneira a legislação vigente teria prejudicado a prestação de contas.

12.4. Além disso, conforme já assinalado, o sindicato Recorrente se comprometeu a prestar contas dos recursos públicos recebidos, além de ter-se obrigado a prestar contas sempre que solicitado pela SERT/SP (peça 2, p. 5).

12.5. Em vista disso, não cabe ao Recorrente alegar qualquer fragilidade da legislação, uma vez que mesmo expressamente se comprometeu a prestar contas de todas as despesas realizadas, o que de fato fez, sem, contudo, lograr demonstrar a devida utilização dos recursos.

12.6. Desse modo, deve-se rejeitar as alegações.

13. Devida execução do objeto

13.1. O Sindicato recorrente alega que, apesar da não apresentação dos documentos pertinentes, o objeto de convênio foi devidamente executado. Nesse sentido, alega que:

a) inúmeras dificuldades foram encontradas pela entidade sindical, mas foi totalmente possível realizar as ações propostas e atingir o objetivo contratado; (peça 61, p. 12)

b) ocorreram algumas irregularidades formais, mas não houve atos ilegítimos e/ou ilegais, embora algumas formalidades previstas na IN nº 01/1997 não tenham sido seguidas à risca; (peça 61, p. 12)

c) tais faltas em nada prejudicaram a regular execução do objeto, conforme assevera o Parecer Técnico final relativo às Metas; (peça 61, p. 12)

d) o Convênio foi assinado em 1999, tendo-se passado quase quinze anos dos primeiros trabalhos e, portanto, da formação das provas e documentos comprobatórios do aspecto financeiro da plena e regular execução, todavia desde a solicitação dos esclarecimentos emitidos pela MTE, estamos empreendendo esforços para realizar todos os levantamentos contábeis referente às Metas do PT, mas como já dito, não logramos êxito em localizar; (peça 61, p. 14)

e) esta entidade sindical mostra conduta lúdima no trato do recurso repassado pela SERT/SP, pelo simples fato de ter efetivamente investido os valores correspondentes na realização do objeto do convênio firmado, qual seja, cursos de qualificação profissional, por meio de contratações absolutamente proveitosas ao interesse público; (peça 61, p. 19)

f) a prova que instrui os autos, se examinada, demonstra a regular aplicação dos recursos públicos e o atingimento do objeto pactuado. (peça 61, p. 19)

Análise

13.2. Muito embora o Recorrente assevere a regular aplicação dos recursos e perfeita execução do objeto, isso deve ser demonstrado de forma documental, e não mediante meras afirmações.

13.3. E o que se colhe dos autos é que a documentação carreada aos autos pelo Recorrente não é suficiente para comprovar a execução dos cursos de qualificação profissional previstos no convênio (cf. peça 1. p. 201-202), justificando-se a imputação de débito ao sindicato beneficiário dos recursos federais transferidos.

13.4. Assim, deve-se rejeitar as alegações.

14. Boa-fé

14.1. Sustenta-se a boa-fé do Sindicato recorrente, alegando para tanto que:

a) cumpre lembrar novamente que a celebração de Convênios se pautam pela observância da boa-fé objetiva, segundo previsto no artigo 422 do Código Civil; (peça 61, p. 13)

b) no tocante a boa-fé, conforme já trazido anteriormente aos autos, esta não constitui um imperativo ético abstrato, mas sim uma norma que condiciona e legitima todas as relações, sejam elas contratuais ou não; (peça 61, p. 14)

c) conforme os já mencionados ensinamentos de Miguel Reale, a boa-fé objetiva apresenta-se como uma exigência de lealdade, modelo objetivo de conduta, arquétipo social pelo qual impõe o poder-dever que cada pessoa ajuste a própria conduta a esse arquétipo, agindo como agiria uma pessoa honesta, proba e leal, portanto, a conduta, segundo a boa-fé objetiva, é assim entendida como noção sinônima de ‘honestidade pública’; (peça 61, p. 14)

d) a boa-fé exige que a conduta individual ou coletiva – quer perante a Administração Pública, quer fora dela – seja examinada no conjunto concreto das circunstâncias de cada caso; (peça 61, p. 14)

e) a adoção da boa-fé como condição matriz do comportamento humano, põe a exigência de uma ‘hermenêutica jurídica estrutural’, a qual se distingue pelo exame da totalidade das normas pertinentes a determinada matéria; (peça 61, p. 14)

f) nada mais incompatível com a ideia de boa-fé do que a interpretação das regras jurídicas destacadas de um contexto, uma vez que além das diferenças procedimentais praticadas na época, inúmeras dificuldades foram encontradas pela Conveniente (Sindicato), algumas que, inclusive prejudicaram que as atividades fossem desempenhadas com a primazia que é costumeira na Instituição, mas bravamente os Profissionais insistiram, tentaram por diversas vezes passar de largo às dificuldades e apresentaram um trabalho satisfatório frente aos problemas encontrados. (peça 61, p. 14)

Análise

14.2. No relatório que acompanha o acórdão recorrido fizeram-se considerações a respeito da boa-fé do sindicato ora recorrente, para efeito de estabelecer o momento de julgamento das suas contas, aplicando-se o disposto no artigo 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU:

96. Em face da análise promovida nos itens 12 a 65, propõe-se rejeitar as alegações de defesa do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Guarulhos (STIMMEG), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao Sindicato. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, aplicando-se, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

14.3. Segundo estabelece o artigo 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU, ‘na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas’. Cumpridos esses dois requisitos, o responsável cujas alegações de defesa tenham sido rejeitadas disporia de novo e improrrogável prazo de quinze dias para recolhimento do débito, hipótese em que as contas seriam julgadas regulares com ressalva (artigo 202, §§ 3º e 4º, Regimento Interno/TCU).

14.4. O entendimento deste Tribunal é no sentido de que a boa-fé somente pode ser analisada em relação à conduta humana, e não em relação à pessoa jurídica, porquanto desprovida de capacidade volitiva (cf. acórdãos 2.998/2008; 609/2010; 720/2012; 3.798/2012; 1663/2014; todas da 2ª Câmara; Acórdão 3.017/2011 – Plenário). Segundo esse entendimento, pessoas jurídicas sempre fariam jus à concessão de novo prazo para quitação do débito.

14.5. Contudo, o artigo 202, § 3º, Regimento Interno/TCU também exige que não exista outra irregularidade nas contas. No caso vertente, o sindicato ora recorrente não logrou justificar a realização das atividades de qualificação previstas, ante a não apresentação dos documentos comprobatórios requeridos pelos órgãos de controle.

14.6. Ante essas circunstâncias, tem-se por correta a aplicação do artigo 202, § 6º, Regimento Interno/TCU e o julgamento desde logo pela irregularidade das contas, razão pela qual se deve rejeitar as alegações neste ponto.

15. Transcurso de quatorze anos desde o final da vigência do convênio

15.1. O Sindicato recorrente alega, nos termos da IN-TCU nº 56/2007, que deveria ter sido dispensada a instauração da tomada de contas especial, ante o transcurso de quatorze anos desde o término da vigência do convênio em questão. Nesse sentido, alega que:

a) o artigo 5º, § 4º, da Instrução Normativa nº 56/2007, prevê a dispensa da instauração da tomada de contas especial após decorridos dez anos do fato gerador; (peça 61, p. 18)

b) a referida dispensa de instauração da tomada de contas especial trazidas pela IN/TCU nº 56/2007, podem ser realizadas mesmo presentes os pressupostos para tomada de contas especial, a instauração do processo fica dispensada e, conseqüentemente, o seu encaminhamento ao TCU para julgamento; (peça 61, p. 19)

c) além disso, tais situações se aplicam até mesmo aos processos já eventualmente constituídos e em trâmite no TCU, no Controle Interno ou nos órgãos e entidades de origem; (peça 61, p. 19)

d) em razão do transcurso do tempo, e diante dos elementos acima trazidos, verificamos que fica totalmente dispensada a instauração da Tomada de Contas Especial; (peça 61, p. 19)

e) a decisão recorrida deve ser declarada insubsistente em razão do tempo decorrido, trata-se de uma tomada de contas intempestiva, devendo portanto ser reconhecida a possibilidade de dispensa na instauração, sendo decretado imediatamente o arquivamento da presente; (peça 61, p. 19)

Análise

15.2. O § 4º do artigo 5º da IN-TCU nº 56/2007, invocado pelo Recorrente, assim dispõe:

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º

15.3. Ora, observa-se que o caso vertente não se enquadra no comando acima. Embora o Recorrente alegue o decurso do prazo de quatorze anos para a aplicação do dispositivo, verifica-se que a Comissão de Tomada de Contas Especial foi constituída em 3/3/2005 (peça 1, p. 3), a qual apresentou suas conclusões em 26/1/2007 (peça 2, p. 92). Além disso, conforme já registrado, a aludida comissão notificou o sindicato ora Recorrente em duas oportunidades (16/11/2006 e 26/1/2007), a qual optou por permanecer silente (cf. peça 48, p. 5).

15.4. O artigo 6º da IN-TCU nº 71/2012 (que revogou a IN-TCU nº 56/2007) é ainda mais explícita quanto à interrupção do prazo pela notificação do responsável:

‘Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II – houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;’

15.5. Portanto, ao contrário do alegado pelo Recorrente, não houve o transcurso dos dez anos previstos no dispositivo invocado, razão pela qual as alegações devem ser rejeitadas.

16. Depoimentos

16.1. O recorrente Walter Barelli alega que foi feita uma auditoria paralela à do TCU, com vários depoimentos, que foram desconsiderados. (peça 75, p. 2)

Análise

16.2. Quanto aos supostos depoimentos colhidos e desconsiderados por este Tribunal, colhe-se do relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 48, p. 12):

‘77. Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da SERT/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Afinal, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado.’

16.3. E do voto condutor da decisão (peça 50, p. 8):

‘52. Quanto aos depoimentos prestados por testemunhas no âmbito do Procedimento Administrativo 444/2007-SERT/SP, cumpre salientar que os respectivos termos de lavratura não foram juntados ao processo. Mesmo assim, é bom ter em mente que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado, pois as declarações possuem baixa força probatória.’

16.4. Reitera-se as considerações acima, para efeito de rejeitar as alegações.

17. Desconhecimento das imputações

17.1. O recorrente Walter Barelli alega não ter sido ouvido e não ter tido acesso à auditoria deste Tribunal. Acrescenta que, por desconhecer o que foi relatado, tal auditoria não deveria ser utilizada nesta fase da instrução. (peça 75, p. 2)

Análise

17.2. Ao contrário do alegado, o ora Recorrente foi devidamente notificado (peças 16 e 20), tendo efetivamente tomado ciência das imputações que lhe foram feitas e exercido o direito ao contraditório (peça 24). Desse modo, em vista dos elementos dos autos, a alegação resta improcedente.

18. Efetiva fiscalização do convênio

18.1. O recorrente Walter Barelli alega que executava a fiscalização através do corpo de funcionários da Secretaria, conforme instruções que a Secretaria baixou para a execução do contrato/convênio. Acrescenta que, ao não ouvir a Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, o processo não incorpora o conjunto de atividades de controle baixadas pelo Secretário, que não foram juntadas pelos membros da Comissão Especial de Tomada de Contas e que passam a ser cobradas unicamente do Secretário da época e também do Coordenador do SINE que integrou a equipe de trabalho da Secretaria. (peça 75, p. 3)

Análise

18.2. Conforme já afirmado, não procede a alegação de que o ora Recorrente não foi ouvido em audiência.

18.3. Além disso, a exemplo dos supostos depoimentos favoráveis ao Recorrente, não foram apresentadas as supostas instruções baixadas pela SERT e que alegadamente comprovariam a efetiva fiscalização do convênio em questão.

19. Outras tomadas de contas especiais relativas ao PEQ/SP-99

19.1. O recorrente Luís Antônio Paulino alega que este Tribunal já analisou oito tomadas de contas especiais relativas ao Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), determinando o arquivamento ou a exclusão do seu nome de cinco; em um, determinando nova oitiva, e em dois aplicando a ele multa. (peça 76, p. 1)

19.2. Acrescenta que, como todos os processos se referem aos mesmo fatos, requer que seja adotado o procedimento mais favorável para todos os processos. (peça 76, p. 1)

19.3. Aduz que se deve levar em conta o Acórdão 2851/2003-1ª Câmara (TC 018.217/2002-5), em que o Ministro-Relator teria elogiado em diversos pontos a execução do PEQ/1999, em São Paulo. (peça 76, p. 2-3)

Análise

19.4 No tocante à menção ao Acórdão 2851/2003-1ª Câmara, no relatório que acompanha o Acórdão 2590/2014-2ª Câmara, alegação no mesmo sentido foi assim rejeitada:

‘37. Também se faz necessário esclarecer que, no Acórdão 2.851/2003-TCU-1ª Câmara, os responsáveis não foram julgados em relação ao assunto tratado na presente TCE. Aquele julgado foi proferido em processo de auditoria, cujo escopo contemplou as cinco questões de auditoria transcritas na peça 95, p. 8-9, não tratando, portanto, da análise das prestações de contas dos convênios e contratos celebrados pela Sert/SP com as entidades executoras.’

19.5. As mesmas considerações valem para o caso vertente. Ademais, conforme frisado pelo próprio recorrente, na proposta de deliberação do Acórdão 2851/2003-1ª Câmara assentou-se que, embora não tenha sido ‘verificada nenhuma irregularidade grave’, ‘as inconsistências apuradas poderão ser mais adequadamente avaliadas na consolidação das demais fiscalizações do Planfor realizadas pelas Secex estaduais’.

19.6. Não obstante, assiste razão ao Recorrente ao aduzir que este Tribunal já apreciou oito tomadas de contas especial envolvendo o PEQ/SP/99, conforme abaixo:

PROCESSO	Acórdão da 2ª Câmara	
017.144/2012-4 (Tomada de Contas Especial)	817/2014	Walter Barelli: contas irregulares Luís Antônio Paulino: contas irregulares * Houve interposição de recurso ainda não apreciado
017.156/2012-2 (Tomada de Contas Especial)	1110/2014	Walter Barelli: contas irregulares Luís Antônio Paulino: contas irregulares * Houve interposição de recurso ainda não apreciado
020.901/2012-7 (Tomada de Contas Especial)	1115/2014	Determinação para promoção de audiência de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino
020.945/2012-4 (Tomada de Contas Especial)	1116/2014	Walter Barelli: contas irregulares Luís Antônio Paulino: contas irregulares
(Embargos de Declaração)	2438/2014	Walter Barelli: contas regulares com ressalva Luís Antônio Paulino: contas regulares com ressalva
020.895/2012-7 (Tomada de Contas Especial)	1119/2014	Walter Barelli: contas irregulares Luís Antônio Paulino: contas irregulares * Houve interposição de recurso ainda não apreciado
017.129/2012-5 (Tomada de Contas Especial)	1744/2014	Walter Barelli: contas regulares com ressalva Luís Antônio Paulino: contas irregulares
(Embargos de Declaração)	3128/2014	Luís Antônio Paulino: contas regulares com ressalva
017.451/2012-4 (Tomada de Contas Especial)	2590/2014	Walter Barelli: contas regulares com ressalva Luís Antônio Paulino: contas regulares com ressalva
020.931/2012-3 (Tomada de Contas Especial)	2789/2014	Walter Barelli: contas regulares com ressalva Luís Antônio Paulino: contas regulares com ressalva

19.7. Conforme se observa, a orientação geral é no sentido de que as contas dos responsáveis sejam julgadas regulares com ressalva. No voto condutor do Acórdão 2590/2014-2ª Câmara, o Relator a quo aduziu:

‘2. Como visto no Relatório antecedente, quanto ao Sr. Walter Barelli a unidade técnica propõe julgar irregulares as suas contas, em razão do acompanhamento deficiente da execução do Convênio SERT/SINE 84/99, de sua responsabilidade. No mesmo sentido, é proposta a condenação ao recolhimento do suposto débito ora apontado, do Sr. Reuben Nagib Zeidan, citado na condição de presidente da Acipeb à época dos fatos.

3. Contudo, há de se considerar que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio SERT/SINE 84/99, está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no excerto do relatório que fundamenta o **Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara**, a seguir transcrito, têm ensejado apenas ressalvas nas contas.

(...)

4. Nessa mesma linha, julgo oportuno citar o recente **Acórdão nº 2.438/2014 – 2ª Câmara**, proferido no âmbito do TC **020.945/2012-4**, no qual figuravam como responsáveis, como nos presentes autos, os Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

(...)

6. Sendo assim, as contas do Sr. Walter Barelli devem ser julgadas regulares com ressalva. Pelas mesmas razões, deixo de condenar o Reuben Nagib Zeidan ao recolhimento do suposto débito apurado nos presentes autos.’

19.8. Conforme aduzido, ao se acolher e dar efeitos infringentes a embargos de declaração, o Relator do Acórdão 2438/2014-2ª Câmara assim se manifestou:

‘4. Quando da prolação do **Acórdão nº 1.116/2014 – 2ª Câmara**, considerei que a liberação das parcelas do Convênio 105/1999 concretizou-se sem que houvesse, na realidade, omissões que caracterizam conduta culposa dos gestores da SERT/SINE arrolados como responsáveis na presente Tomada de Contas Especial. Nessa linha, entendi que o acompanhamento deficiente da execução do convênio por parte dos partícipes signatários da avença (Sr. Walter Barelli – Secretário de Emprego e Relações de Trabalho e Luís Antonio Paulino – Coordenador do SINE/SP) foi um fator que contribuiu para a caracterização do dano ao Erário.

5. Nesse momento, noto que deixei de considerar que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio Sert/Sine 105/1999, de responsabilidade do Sr. Luís Antônio Paulino, está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no excerto do relatório que fundamenta o **Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara**, a seguir transcrito, têm ensejado apenas ressalvas nas contas.

(...)

6. Ressalto que nessa mesma linha havia sido o pronunciamento uníssono da unidade técnica (peças 53 a 55), integralmente ratificado pelo MP/TCU (peça 56).

7. Portanto, caracterizada a omissão, conforme registrado no item 4 do presente Voto, cumpre acolher os Embargos de Declaração em apreço, com efeitos modificativos, a fim de julgar as contas do ora recorrente regulares com ressalva.’

19.9. Importa ressaltar que foi essa mesma orientação que seguiu a Unidade Técnica ao propor o julgamento das contas como regulares com ressalva:

78. Por outro lado, observa-se que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio SERT/SINE 63/99, de responsabilidade dos Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida na análise das alegações de defesa do Sindicato, tem ensejado apenas ressalvas nas contas. Ante o exposto, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa dos Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, julgando-se, em consequência, regulares com ressalva as contas desses responsáveis.

79. Acerca da autorização indevida para liberação das parcelas do convênio, em desatenção ao disposto no parágrafo único da cláusula sexta do convênio (peça 2, p. 4), que condicionava a transferência das parcelas posteriores à aprovação da prestação de contas das parcelas anteriores, os responsáveis não se manifestaram. Sobre a ocorrência cabem algumas observações.

(...)

87. Acerca dessa impropriedade, entendo que não restou caracterizada que a descentralização dessas parcelas, feita à revelia das disposições conveniais, foi determinante para a ocorrência do débito. Como examinado na instrução constante da peça 13, o débito apurado nestes autos diz respeito à não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos nas ações de educação profissional que compõem o objeto do convênio SERT/SINE 63/99. Portanto, tratando-se de convênio e não de contrato, que, via de regra, obsta o pagamento antecipado de despesas, o ato de autorizar a liberação das parcelas, sem observância das cláusulas dispostas no instrumento, caracterizaria infração à norma legal, sujeitando os responsáveis à aplicação da multa prevista no 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

88. Todavia, a responsabilidade pela liberação dessas parcelas deveria recair sobre o Sr. João Barizon Sobrinho, que autorizou o ato (peça 2, p. 27), e não sobre os Sr^{es} Luís Antônio Paulino e Walter Barelli. Para tanto, seria necessário ouvir o responsável, em audiência, para apresentar razões de justificativas, sob pena de aplicação de multa. Ocorre que o Sr. João Barizon Sobrinho faleceu no dia 6/10/2005, conforme certidão de óbito (peça 40), e, dado o caráter personalíssimo da reprimenda, a mesma não pode ser aplicada a seus sucessores.

(...)

90. Assim, somos de parecer que a responsabilidade dos Sr^{es} Walter Barelli, titular da SERT/SP à época dos fatos, e Luís Antônio Paulino, Coordenador Adjunto do SINE/SP à época dos fatos, está mais relacionada às demais ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida na análise das alegações de defesa do Sindicato, tem ensejado apenas ressalvas nas contas. Ante o exposto, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa dos responsáveis, julgando-se regulares com ressalva as suas contas.

19.10. O posicionamento da Unidade Técnica expresso acima está mais condizente com o atual encaminhamento dado às tomadas de contas especiais envolvendo o PEQ/SP-99. Assim, deve-se dar provimento aos recursos de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, julgando-se suas contas regulares com ressalva.

CONCLUSÃO

20. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) tanto o órgão concedente quanto este Tribunal concederam oportunidades ao sindicato Recorrente para comprovar a devida aplicação dos recursos, não se verificando a alegada ofensa ao direito de defesa (item 5);

b) a instauração intempestiva da tomada de contas especial não teve qualquer interferência no desfecho do processo e tampouco implicou qualquer dificuldade ao Recorrente para a comprovação da devida utilização dos recursos (item 6);

c) não tendo a entidade Recorrente logrado comprovar a devida utilização dos recursos, o princípio da segurança jurídica não pode ser legitimamente invocado em benefício de quem se obrigou a encaminhar toda a documentação comprobatória dos recursos recebidos (item 7);

d) por se tratar de instrumentos distintos, a aprovação das contas do Convênio 4/1999 não tem qualquer repercussão na avaliação das contas do convênio em questão (item 8);

e) não se verifica nos autos qualquer circunstância que possa ser caracterizada como caso fortuito ou força maior, não havendo assim qualquer razão para se julgar as contas ilíquidáveis e determinar seu trancamento (item 9);

f) considerando que sob a ótica da prescrição decenal prevista no Código Civil operou-se a prescrição da pretensão punitiva, deve-se, de ofício, suprimir a multa imposta a todos os responsáveis (item 10);

g) não há obrigatoriedade legal, tampouco razoabilidade, em que todos os processos de tomada de contas especial em trâmite neste Tribunal fiquem sobrestados à espera da decisão final do STF (item 11);

h) não cabe ao Recorrente alegar qualquer fragilidade da legislação, uma vez que mesmo expressamente se comprometeu a prestar contas de todas as despesas realizadas, o que de fato fez, sem, contudo, lograr demonstrar a devida utilização dos recursos (item 12);

i) não está comprovada a devida execução do objeto do convênio, porquanto a documentação carreada aos autos pelo Recorrente não é suficiente para comprovar a execução dos cursos de qualificação profissional previstos no convênio (cf. peça 1. p. 201-202), justificando-se a imputação de débito ao sindicato beneficiário dos recursos federais transferidos (item 13);

j) embora não se possa aferir boa-fé de pessoa jurídica, mas ante a existência de outras irregularidades, mostra-se correta a aplicação do artigo 202, § 6º, Regimento Interno/TCU e o julgamento desde logo das contas (item 14);

k) não houve o transcurso dos dez anos previstos no invocado artigo 5º, § 4º, da IN-TCU nº 56/2007 (item 15);

l) os supostos depoimentos favoráveis não foram acostados aos autos e, ainda que o tivessem sido, declarações de terceiros, segundo a jurisprudência desta Corte, possuem baixa força probatória (item 16);

m) o Recorrente foi devidamente notificado, tendo efetivamente tomado ciência das imputações que lhe foram feitas e exercido o direito ao contraditório (item 17);

n) não foram apresentadas as instruções supostamente baixadas pela SERT e que alegadamente comprovariam a efetiva fiscalização do convênio em questão (item 18);

o) o atual encaminhamento dado a outras tomadas de contas especiais relativas ao PEQ/SP-99 justificam o provimento ao recurso e o julgamento das contas dos gestores do SERT como regulares com ressalva.

20.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento** ao recurso interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP, ante a não comprovação da realização dos cursos profissionalizantes previstos e a não apresentação dos documentos comprobatórios pertinentes.

20.2. Propõe-se ainda **dar provimento** aos recursos interpostos por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, tendo em vista que o atual encaminhamento dado a outras tomadas de contas especiais relativas ao PEQ/SP-99 justificam o julgamento das contas dos gestores do SERT como regulares com ressalva.

20.3. Além disso, deve-se **reconhecer a prescrição da pretensão punitiva**, para efeito de suprimir a multa imposta a todos os responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) conhecer dos recursos interpostos por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino e, no mérito, dar-lhes provimento, julgando-se suas contas regulares com ressalva, dando-se-lhes quitação;

c) reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e, de ofício, estender seus efeitos a todos os responsáveis, suprimindo-se a multa a eles imposta;

d) dar ciência da decisão aos recorrentes e aos demais interessados.”

2. O Diretor da Unidade Técnica assim se posicionou:

“Em exame recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP, por Walter Barelli e por Luís Antônio Paulino, ex-Secretário e ex-Coordenador de políticas de Emprego e Rendas Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP), respectivamente, contra o Acórdão 1.111/2014–2ª Câmara.

2. O presente processo tratou de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades detectadas na execução do Convênio SERT/SINE 63/99, celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP) e o mencionado Sindicato. Nos termos do acórdão recorrido, o Sindicato recorrente foi condenado ao ressarcimento dos valores repassados em solidariedade com seu dirigente, Sr. Francisco Cardoso Filho, sendo também apenados com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Os recorrentes Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, ex-gestores da SERT/SP, foram apenados com a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades praticadas na supervisão e acompanhamento do mencionado convênio.

3. Em síntese, manifesto minha anuência às conclusões do Auditor Federal informante, exceção feita ao seu entendimento sobre a ocorrência da prescrição punitiva que motivou sua proposta de extensão dos efeitos da prescrição a todos os responsáveis (item 21, c, da instrução precedente).

4. Consoante exposto nos itens 10.2 a 10.11 da instrução precedente, a questão da prescritibilidade da pretensão punitiva não se encontra pacificada no âmbito deste Tribunal, sendo que as três principais teses defendidas apontam ou para a imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, a prescrição baseada no Código Civil ou para a prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público. O Auditor Federal, após pormenorizada análise de cada uma dessas

hipóteses, alinhou-se à tese da prescrição baseada no Código Civil reconhecendo, em consequência, a ocorrência da prescrição no caso concreto, conforme itens 10.7, 10.8 e 10.11 de sua instrução.

5. Com as devidas vênias, divirjo de tal entendimento, e a respeito dessa questão alinho-me ao entendimento extraído Voto condutor do Acórdão 1.314/2013 – TCU – Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, que tratou de representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), versando sobre a prescritibilidade da multa imposta em processos de controle externo, que referendou o prazo prescricional de cinco anos, mas a contar da data em que este Tribunal de Contas tomar conhecimento da irregularidade passível de apenação.

6. Nesse espeque, consoante análise contida nos itens 10.9 e 10.10 da instrução precedente, frise-se que no caso concreto não transcorreu o prazo quinquenal entre o conhecimento dos fatos por este Tribunal e o julgamento das contas, pois os fatos se tornaram conhecidos pelo TCU em 19/6/2012, data da autuação desta tomada de contas especial. As citações ocorreram em maio de 2013 (peças 15 a 22) e o julgamento das contas em março de 2014. Desse modo, em conformidade com a tese defendida no citado julgado, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

7. Registre-se que tal divergência quanto a questão da prescrição não altera o encaminhamento dado aos recursos, tendo em vista que a proposta de provimento dos recursos interpostos por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino possui também fundamentação diversa, exposta nos itens 19.4 a 19.10 da instrução precedente e com a qual se manifesta total concordância, devendo-se apenas ser retirada a proposta consignada no item 12, **c**, da instrução precedente, vez que se entende pela inexistência de prescrição no caso concreto.

8. Dessa forma, manifesta-se anuência apenas às propostas consignadas no item 21, **a**, **b** e **d** da instrução precedente, no sentido de:

8.1 conhecer do recurso interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Mecânica e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel/SP e, no mérito, negar-lhe provimento;

8.2 conhecer dos recursos interpostos por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino e, no mérito, dar-lhes provimento, julgando-se suas contas regulares com ressalva, dando-se-lhes quitação;

8.3. dar ciência da decisão aos recorrentes e aos demais interessados.”

3. O Ministério Público de Contas, por seu turno, após a seguinte manifestação nos autos:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego em virtude de irregularidades detectadas na execução do convênio 63/1999 celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel, no Estado de São Paulo, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), visando ao desenvolvimento de ações no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor –

Por meio do Acórdão 1111/2014 – 2ª Câmara (peça 49) as presentes contas foram julgadas irregulares, e condenados em débito o Sr. Francisco Cardoso Filho, solidariamente com o Sindicato acima mencionado, aplicando-se a eles a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, bem como cominando aos Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antonio Paulino a multa preconizada no inciso I do art. 58 da mesma Lei.

Inconformados, o Sindicato e os Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antonio Paulino interpuseram os Recursos de Reconsideração de peças 61 (R001), 75 (R002) e 76 (R003), respectivamente; por ocasião do exame de admissibilidade (peças 71, 87 e 88), a Secretaria de Recursos – Serur – propôs o conhecimento dos recursos, sem atribuir, contudo, efeitos suspensivos aos R002 e R003, por intempestivos; o E. Relator sorteado, por meio da peça 90, conheceu dos recursos sem conceder efeitos suspensivos, restituindo os autos à Serur para exame de mérito.

Após exame de mérito, cursado nas instruções técnica e pronunciamentos de peças 91 a 93, a Serur apresentou propostas discordantes: a proposta de encaminhamento alvitrada pelo Auditor sugeria o conhecimento e não provimento do recurso interposto pelo Sindicato e o provimento dos outros dois recursos, suprimindo, em consequência, a multa imposta aos Sr^{es} Walter Barelli e Luís Antonio Paulino, bem como alterando o mérito de suas contas de irregulares para regulares com ressalva, dando quitação a eles; sugeriu, também, que fosse reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, suprimindo as multas impostas aos demais responsáveis.

O Sr. Diretor da 1ª Divisão Técnica da Serur discordou exatamente dessa última proposição por entender que não está ainda consolidado o entendimento do Tribunal sobre essa matéria, como exposto nos itens 3 a 6 da peça 92, registrando que, não obstante essa divergência, a proposta de encaminhamento aprovada pelo Sr. Auditor continuava válida em relação dos recorrentes Walter Barelli e Luís Antonio Paulino de vez que amparava-se não na prescrição da pretensão punitiva, mas nos argumentos tecidos nos itens 19.4. a 19.10. da peça 91.

Dessa forma, reputando adequadas as considerações expendidas na manifestação técnica de peça 91, com os pertinentes ajustes procedidos na peça 92, que, alfim, foi acolhida pelo titular da Serur (peça 93), manifestamo-nos de acordo com o encaminhamento alvitrado no item 8 da peça 92.”

É o Relatório.