VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração interpostos pelos Srs. Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek, contra o Acórdão 4.306/2014-1ª Câmara, que decidiu recurso de reconsideração oposto pelos embargantes, negando-lhes provimento.

Conheço dos embargos de declaração, por preencherem os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

No mérito, considero-os parcialmente procedentes. As aludidas contradições e omissões na decisão recorrida são, em sua maioria, pautadas nos argumentos trazidos nos embargos de declaração anteriores e no recurso de reconsideração. Os embargos não são instrumento de rediscussão do mérito do processo e não podem indefinidamente protelar o seu deslinde.

Entre as alegações dos embargantes, apenas os itens "d", "e", "l" e "m" do relatório que acompanha o presente voto registram supostas contradições e omissão na decisão embargada. As demais alegações são mera transcrição de trechos das peças recursais anteriores, de autoria dos mesmos responsáveis.

Os embargantes alegam que o Acórdão 1.482/2005-2ª Câmara estaria sob efeito suspensivo do recurso de reconsideração contra ele interposto, durante o exercício de 2006, o que justificaria o fato de os ex-gestores terem aguardado o trânsito em julgado dos recursos para, só então, proceder à adaptação das normas internas do Sebrae/RO, referentes à seleção de pessoal, em atendimento à determinação do item 9.6.1. do Acórdão 1.482/2005-2ª Câmara.

Dessa forma, propugnam contradição e erro de julgamento no acórdão embargado (Acórdão 4.306/2014-1ª Câmara), ao considerar tal fato como agravante de suas condutas, ao passo que se constituiria, sim, em atenuante (alegação do item "d" do relatório que acompanha este voto).

Consultando as deliberações no âmbito do TC 004.989/2002-0, verifiquei, no voto que acompanha o Acórdão 3.193/2006-2ª Câmara, que decidiu o recurso de reconsideração contra o Acórdão 1.482/2005-2ª Câmara, que o item 9.6.1 não teve seus efeitos suspensos pelo referido recurso.

Transcrevo o trecho do voto que trata da admissibilidade do recurso:

> *"Examinam-se os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Luiz Malheiros Tourinho, ex-Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Rondônia - Sebrae/RO, e Roberval Duamel de Zúniga Júnior, ex-Diretor Superintendente do Sebrae/RO, contra o* ***Acórdão 1.482/2005 - 2ª Câmara****, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes e aplicou-lhes multa.*
>
> *2. Quanto à admissibilidade, ratifico o exame realizado pela Serur, no sentido de conhecer dos respectivos recursos, em face do preenchimento dos requisitos processuais exigidos,* ***conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.1 e 9.5 da deliberação recorrida.****"*

Por conseguinte, não há razão para que os gestores tenham deixado de atender à determinação do item 9.6.1 do Acórdão 1.482/2005-2ª Câmara, sendo sua conduta, verificada nos presentes autos, reiteração daquela já observada nas contas do exercício de 2000 da entidade. Pelo exposto, tal fato foi corretamente considerado como agravante, no julgamento pela irregularidade das respectivas contas, não havendo qualquer contradição ou erro de julgamento no tocante a este ponto.

Aduzo, conforme trecho transcrito a seguir do voto condutor do acórdão embargado, esta Corte do Contas não questionou as normas do Sebrae/RO, referentes à seleção de pessoal da entidade, mas, sim, os atos de gestão dos embargantes, que efetuaram contratações, utilizando métodos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51939108.

recrutamento que não asseguraram a isonomia, a impessoalidade e a transparência necessárias ao cumprimento dos normativos da entidade, bem como das leis e da Constituição Federal de 1988-CF/1988.

> *"O Regulamento de Contratação de Pessoas do Sebrae/RO estabelecia que 'os processos de suprimento de capital humano necessários à consecução dos objetivos do Sebrae/RO**, asseguram o cumprimento dos princípios de igualdade, impessoalidade, moralidade e publicidade**, de acordo com os padrões técnicos e legais requeridos'. (...)*
>
> *"As irregularidades detectadas não são de natureza meramente formal, constituem em grave infração aos princípios constitucionais **de legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, eficiência e publicidade**, **igualmente estabelecidos pelo normativo interno do Sebrae, no tocante aos seus processos seletivos**. Reitero, foi verificada "**a realização de contratações sem qualquer suporte documental que comprove a realização de um procedimento seletivo, ainda que simplificado**".*
>
> *Por conseguinte, **bastaria que os gestores respeitassem seu próprio regulamento e a Constituição para atingir os fins sociais pretendidos nas contratações questionadas**."* (grifei)

Portanto, não há falar em adaptação das normas da entidade. Bastaria que os normativos internos do Sebrae/RO tivessem sido cumpridos pelos gestores.

Os embargantes alegam que foram providos parcialmente os embargos de declaração opostos contra o Acórdão 7.851/2013-1ª Câmara, para modificar a fundamentação da multa a eles imputada, inicialmente pautada no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, para o inciso I do mesmo artigo. Essa modificação teria subtraído, da conduta dos ex-gestores, o juízo de prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sendo que a multa a eles aplicada teria permanecido pelo simples fato de ter sido mantido o julgamento pela irregularidade das suas contas. Tendo em vista esse entendimento, os embargantes apontam como contraditória a afirmação do voto condutor do acórdão embargado, que diz que a irregularidade que deu causa à aplicação da multa alinha-se com a previsão da alínea "b" – prática de ato de gestão ilegal (alegação do item "e" do relatório que acompanha este voto) .

Tal assertiva já foi tratada no acórdão embargado, não restando qualquer contradição a respeito, conforme o seguinte trecho do voto que o acompanha:

> *"Sobre o fundamento da multa aplicada aos gestores, alterado pelo Acórdão 7.851/2013 - 1ª Câmara, em sede de embargos de declaração, observo que o parágrafo único do art. 19 da Lei 8.444/1992 remete às ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16. A irregularidade tratada nestes autos alinha-se com a previsão da alínea "b": "prática de ato de gestão ilegal". Contrariamente ao que os recorrentes alegam, não '**restou afastada a suposta prática de ato de gestão ilegal**'."*

As contas dos gestores foram julgadas irregulares justamente devido aos métodos de recrutamento de pessoal por eles utilizados, que não asseguraram a isonomia, a impessoalidade e a transparência necessárias ao cumprimento dos normativos internos do Sebrae, das leis e da Constituição Federal de 1988-CF/1988, os quais constituíram-se em ato de gestão ilegal, com grave infração à norma legal ou regulamentar, no caso, de natureza operacional.

O Acórdão 7.851/2013-1ª Câmara deu provimento parcial aos embargos de declaração interpostos pelos Srs. Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek contra o Acórdão nº 2.024/2013-1ª Câmara, modificando o fundamento da multa aplicada para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, porque é esse inciso que se coaduna com o fundamento da irregularidade das contas explicitado no Acórdão 2.024/2013-1ª Câmara: artigos 16, inciso III, alínea "b", e 19, § único, da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51939108.

Os responsáveis acrescentam que haveria omissão na decisão embargada por não ter apresentado os argumentos que levaram à desconsideração dos precedentes citados no recurso de reconsideração (**Acórdãos 1ª Câmara 5.341/2011, 10.423/2011, 5.706/2013, e Acórdão 2.305/2007-Plenário**), restringindo-se a dizer, no voto que acompanha a decisão embragada, que tais precedentes não se aplicam ao caso em tela (alegação do item "l" do relatório que acompanha este voto). Reforçam a sua tese com a citação de mais um eventual precedente: Acórdão 7.012/2012-1ª Câmara.

Sobre esse ponto, os Acórdãos 1ª Câmara 5.341/2011, 10.423/2011, 5.706/2013, e do Plenário 2.305/2007 foram citados nos primeiros embargos de declaração e no recurso de revisão, opostos pelos mesmos embargantes e nos exatos termos das alegações dos embargos em análise.

No voto que subsidia o acórdão embargado, incorporei as análises da Serur, contidas na instrução transcrita no relatório, às minhas razões de decidir. A unidade técnica avaliou a maior parte dos precedentes, deixando de citar expressamente apenas o Acórdão 10.423/2011-1ª Câmara.

Transcrevo a seguir, trechos da instrução da Serur incorporada ao relatório que acompanha o Acórdão embargado:

> *"34. Os recorrentes alegam que o entendimento do TCU só teria sido consolidado com a prolação do **Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário**, ou seja, em data posterior as supostas falhas ocorridas no presente processo, sendo indevida a aplicação de sanção.*
>
> *35. O argumento não deve prosperar, pois esta Corte de Contas, em diversas ocasiões, julgou irregulares as respectivas contas e aplicou sanções a gestores de entidades do Sistema "S", em razão da falta de observância dos princípios da publicidade, da impessoalidade e da adoção de critérios objetivos em procedimentos de recrutamento e de seleção de pessoal, **mesmo tendo sido realizados antes da citada deliberação**.*
>
> *36. Nesse sentido, o Acórdão 429/2004-TCU-2ª Câmara que já prelecionava o entendimento aqui defendido:*
>
> > *4.4.1 Relativamente à admissão de pessoal, ressalte-se que a jurisprudência do Tribunal no caso específico das entidades integrantes do Sistema S, tem sido no sentido de que 'os mesmos não estão sujeitos às disposições do art. 37, inciso II, da Constituição Federal uma vez que não integram a administração indireta. **Nada obstante isso, devem adotar processo seletivo para admissão de pessoal, conforme previsto em seus normativos internos e em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade**'. (Voto do Relator Ministro VALMIR CAMPELO - Ata 40/2001 - Segunda Câmara, Sessão 30/10/2001, DOU de 12/11/2001 - Acórdão 629/2001 - Segunda Câmara).*
>
> *37. Insta ponderar que **não socorre os recorrentes o Voto condutor do Acórdão 5.341/2011-TCU-1ª Câmara**, citado como paradigma de eventual jurisprudência pacificada, por não refletir o alegado pela defesa, a qual indicaria, no entender dos recorrentes, que o TCU só começou a punir os gestores do Sistema "S" a partir do exercício de 2009.*
>
> *38. **Pelo contrário, no 'decisum' paradigmático citado resta claro que "somente após o ano de 2005 o TCU externou de modo inequívoco seu posicionamento"** (parágrafos 2 e 3 reproduzidos pelos recorrentes à pág. 14 da Peça 49, destacou-se), **situação idêntica a encontrada na presente Prestação de Contas, onde os atos irregulares foram apurados desde o exercício de 2000, sendo prolatada determinação no bojo do Acórdão 1.482/2005-TCU-2ª Câmara, ou seja, no ano de consolidação da referida jurisprudência, e aplicada pena apenas em relação à gestão do exercício seguinte, 2006, na qual foi apurada a reiteração da conduta irregular**.*
>
> *39. Entendimento pacificado que se alicerçou em incontestes decisões que demonstravam que estes atos administrativos, especificamente, as contratações de pessoal para empregos públicos ao arrepio da CF/1988, eram eivados de ilegalidade e de inconstitucionalidade, conforme frisou o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51939108.

Relator a quo, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, no Voto condutor do Acórdão 7.851/2013-TCU-1ª Câmara, que julgou os embargos aclaratórios interpostos pelos recorrentes:(...)

45. Insta ressalvar que se depara, neste processo, com o agravante considerado pelo Ministro Lincoln Magalhães [referindo-se o Acórdão 890/2004 – 2ª Câmara, prolatado no âmbito do TC 010.228/2002-2]*, naquela assentada, **para julgar as contas irregulares e aplicar multa aos gestores do SENAC/AC, por atos de gestão no exercício de 2001, em que pese a consolidação da jurisprudência só ter se sedimentado com as decisões de 2005**. Decisão adotada naquele caso, tanto quanto neste, **em virtude dos gestores terem sido alertados da impropriedade da conduta e, ainda assim, a reiteraram, situação idêntica a encontrada nestes autos**.(...)*

*47. O **Acórdão 5.706/2013-TCU-1ª Câmara**, por sua vez, citado pelos recorrentes, ressaltou de forma explícita condutas diversas, umas consideradas menos graves, nelas verificado apenas o descumprimento dos princípios da publicidade e da transparência e em outras, similares a conduta encontrada nestes autos, nas quais houve o descumprimento de um número maior de princípios estabelecidos CF/1988, no caso concreto, os princípios da isonomia, da impessoalidade e da transparência, 'in litteris':*

> *39. O parecer antecedente do Ministério Público especializado (fl. 28, peça 40) relacionou uma série de precedentes da Corte nos quais a inobservância dos princípios constitucionais atinentes à contratação de pessoal pelas entidades do Sistema S foi impugnada pelo Tribunal, inclusive com a aplicação de pena aos gestores, mesmo se tratando de fatos anteriores à expedição do Acórdão 2.305/2007 - Plenário (paradigma).*
>
> *40. Não obstante não se desconheça a importância desses precedentes, impende ressaltar que **a maioria deles trazem, junto ao alegado descumprimento dos princípios constitucionais, outras ocorrências que se somaram para fundamentar aplicação de penas aos responsáveis**. Na maioria dos casos, não foi afetado apenas o princípio da publicidade, mas também os princípios da moralidade, da isonomia, da finalidade e da impessoalidade, bem como alguns ou trouxeram o desrespeito às próprias normas da entidade **ou sequer instauraram processo seletivo para a contratação**.*
>
> *41. Exemplos disso podem ser encontrados nas seguintes deliberações: Acórdão 2.336/2008-1ª Câmara (Senac/SE, contas de 2005, em que restou caracterizado **o desrespeito aos princípios da isonomia, moralidade e publicidade**); Acórdão 297/2009-1ª Câmara (Sesc/RO, contas de 2005, em que se evidenciou a violação aos princípios da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório); Acórdão 588/2010-1ª Câmara (Senai/RN, contas de 2005, em que se ressaltou o flagrante **desrespeito aos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, finalidade e igualdade**); Acórdão 736/2010 - 1ª Câmara (Senar/SP, contas de 2005, em que restou caracterizada a contratação de servidores sem processo seletivo); e Acórdão 3.906/2008 - 2ª Câmara (Sesc/AP, contas de 2003, em que se evidenciou a **admissão de pessoal sem a realização de prévio processo seletivo público, contrariando o Regulamento de Pessoal da entidade, aprovado pela Resolução "E" Sesc 092/2003**). Não nos quer parecer que essas razões de decidir se façam presentes no caso em tela. (ênfases acrescidas)*

*48. Destarte, **a situação encontrada no Acórdão recorrido não se afasta da jurisprudência desta Corte de Contas, pelo contrário com ela alinha-se, sopesando a gravidade e a reincidência do descumprimento dos comandos constitucionais e regulamentares em detrimento da sociedade brasileira**."*

Dos trechos extraídos da instrução da Serur, verifico que os precedentes elencados pelos embargantes se referem a situações em o TCU julgou as contas dos gestores regulares com ressalvas sem imputar-lhes multas por tratar de situações menos graves, diferentemente do caso em tela em que verifico a **reiteração da conduta irregular dos gestores**, bem como o **descumprimento dos próprios normativos internos do Sebrae/RO**, **ao realizar contratações sem qualquer suporte documental da realização de procedimento seletivo, ainda que simplificado.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51939108.

Como se vê, por meio de outros precedentes citados pela Serur, em casos de maior gravidade, ainda que em exercícios anteriores à eventual consolidação da jurisprudência, o TCU julgou as contas dos gestores irregulares e aplicou-lhes multa.

Pelas razões expostas, os precedentes elencados pelos embargantes não se aplicam ao caso em tela. O mesmo entendimento é válido para os Acórdãos 10.423/2011 e 7.012/2012, ambos da 1ª Câmara. Naqueles casos não houve reiteração da conduta irregular dos gestores, como ocorre nestes autos. Considero portanto esclarecida a aludida omissão (alegação do item "l" do relatório que acompanha este voto).

Por fim, os embargantes alegam contradição na citação do Acórdão 341/2004 – Plenário, contida no voto que subsidia a decisão embargada, porquanto tal decisão trata de contas de Conselho de Fiscalização Profissional e da necessidade de contratação de pessoal dessas entidades por meio de concurso público. Tanto a natureza jurídica dos Conselhos de fiscalização Profissional não se confunde com a das entidades do Sistema 'S", como a determinação para que se faça concurso público não se aplica a elas (alegação do item "m" do relatório que acompanha este voto).

Sobre esse ponto, assiste razão aos embargantes. Realmente tal citação foi equivocada, não se prestando a respaldar a argumentação ora desenvolvida, razão pela qual dou provimento parcial aos a estes embargos de declaração, esclarecendo a aludida contradição.

Contudo, foram citados outros precedentes que se coadunam com as decisões prolatadas nestes autos, sendo que a supressão da citação do Acórdão 341/2004 – Plenário em nada altera os termos da decisão atacada.

Aduzo, no atinente aos argumentos reiterados em todos os recursos dos ora embargantes, com fundamento em precedentes do TCU em casos análogos (Acórdãos 158/2002-TCU-Plenário, 1.572/2003-TCU-1ª Câmara, 1.488/2004-TCU-1ª Câmara e 2.552/2004-TCU-1ª Câmara) e conforme o § 6º do art. 287 do RI/TCU, que entendo pertinente declarar que novos embargos meramente protelatórios serão conhecidos como petição e não terão efeitos suspensivos.

Pelo exposto, dou provimento parcial aos embargos de declaração opostos pelos Srs. Pedro Teixeira Chaves e Osvino Juraszek, porém, mantenho o Acórdão 4.306/2014-1ª Câmara nos exatos termos em que foi proferido.

Feitas essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de outubro de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51939108.