

VOTO

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) é composto por projetos e programas de educação profissional e financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

2. A gestão do Programa foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementa por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas - as denominadas parcerias. Aos Estados e ao Distrito Federal incumbe apresentar, por intermédio de suas secretarias de trabalho, um Plano Estadual de Qualificação - PEQ.

3. A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao Estado de São Paulo a quantia de R\$ 36.082.000,00 para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 e de seu Termo Aditivo 1/1999, os quais previam o treinamento de 174.500 pessoas.

4. Neste processo específico, trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela SPPE/MTE em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 88/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo.

5. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou à entidade a quantia de R\$ 49.999,80 para realização de cursos de formação de mão de obra para 667 treinandos com as seguintes denominações: panificação, gestão empresarial, informática (**windows/word/excel**), manutenção de microcomputadores e eletricitista predial.

6. A Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da SPPE/TEM constatou a inexecução física e financeira do convênio em decorrência da não comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, da realização das ações contratadas de educação profissional, da qualificação técnica dos instrutores e das instalações e equipamentos adequados.

7. Foi promovida, então, a citação dos responsáveis abaixo pelo total dos valores repassados em razão das seguintes irregularidades:

a) Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (entidade executora) e Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto (presidente da entidade à época dos fatos): inexecução do Convênio Sert/Sine 88/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas; e

b) Srs. Walter Barelli (ex-Secretário de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP): inexecução do Convênio Sert/Sine 88/99 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, devido à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; e à contratação de instituição que não atendia integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

8. Registra-se que o Sr. Nassim Gabriel Mehedff foi excluído da relação processual tendo em vista recentes julgados deste Tribunal que, em casos similares, excluiu a responsabilidade que lhe era imputada por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos do MTE ao Estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio.

9. Devidamente citados, os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram alegações de defesa de mesmo teor (peças 29 e 31).
10. A Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto, por sua vez, mantiveram-se silentes e, por isso, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.
11. Os responsáveis alegam, preliminarmente, a prescrição dos fatos narrados, pois as supostas irregularidades ocorreram há mais de cinco anos.
12. Quanto ao mérito, sustentam que: (i) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho e o Plano de Estadual de Qualificação (PEQ), construído em consonância com essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais; (ii) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa realizada por instituição contratada para esse fim que, no âmbito do PEQ, era o Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa criado no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (Uniemp); e (iii) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculado ao Relatório da Uniemp, que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999.
13. Além disso, os responsáveis destacam a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor no ano de 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como a falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do programa, a edição de normas inadequadas e a ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.
14. Por fim, com o intuito de demonstrar que as condutas praticadas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho, transcrevem excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no procedimento administrativo instaurado no âmbito da Sert/SP para apurar a responsabilidade de servidores e gestores.
15. A Secex/SP e o MP/TCU, em manifestações uniformes, recomendam a rejeição às alegações de defesa e à irregularidade das contas dos responsáveis, com condenação em débito.
16. Considerando que o convênio em tela foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos, a unidade técnica opinou pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva.
17. Acolho a análise efetuada pela Secex/SP, motivo por que incorporo-a às minhas razões de decidir.
18. Não prospera a preliminar de prescrição, uma vez que, segundo prescreve o texto constitucional, as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210-9/DF.
19. Sobre o tema, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula 282, com a seguinte orientação: *“as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”*.
20. Quanto ao mérito, melhor sorte não socorre aos responsáveis.

21. Há nos autos elementos que permitem concluir que objeto conveniado não foi executado, de forma que cabe a impugnação da totalidade dos recursos repassados, nos termos dos pareceres precedentes.
22. De modo geral, em processos semelhantes, esta Corte afastou a incidência de débito quando presentes documentos aptos a comprovar a existência de três elementos fundamentais de qualquer treinamento, a saber: instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário, dentre outros.
23. Ocorre que, na hipótese sob exame, as ações pedagógicas de qualificação profissional previstas não tiveram sua execução demonstrada. O relatório citado pelos ex-gestores por meio do qual a entidade contratada pela Sert/SP para acompanhar e supervisionar o objeto (Uniemp) teria atestado a realização dos cursos de qualificação não consta dos autos.
24. Do mesmo modo, não merece ser acolhida a alegação de que os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa. A Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego já havia ressaltado que a função da Uniemp era de assistência e não de substituição, sendo que sua atividade também era passível de acompanhamento e supervisão por parte da equipe técnica da Sert/SP, que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional,
25. Além da deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do convênio, releva registrar, ainda, a autorização de pagamento de parcelas de recursos sem que fosse comprovada a efetiva execução das metas pactuadas.
26. Do que ressaí dos autos, a Sert/SP emitiu o pagamento da segunda e terceira parcelas sem a devida comprovação das condições necessárias à liberação daqueles recursos.
27. Conforme a Cláusula Sexta do ajuste, o repasse dos recursos seria feito conforme o cronograma de desembolso, sendo que a liberação das parcelas posteriores ficaria condicionada à aprovação de contas/demonstrativo financeiro em relação às anteriores.
28. Segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a Informação 101/99 (peça 2, p. 7). Sobre as segunda e terceira parcelas, cumpre ressaltar que foram repassadas em uma única parcela, em 14/12/1999 (peça 2, 25).
29. Além disso, consta dos autos que a entidade executora encaminhou à Sert/SP a documentação exigida no cronograma de desembolso para liberação destas parcelas, ou seja, diários de classe e Relatórios Técnicos das Metas Atingidas – Anexo VIII (peça 2, p. 21). O responsável pela liberação desta parcela foi o Sr. Luis Antônio Paulino (peça 1, p. 21), coordenador estadual do Sine/SP. Observa-se, pois, que, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas, isto é, os recursos públicos foram liberados exclusivamente com base em informações fornecidas pelo próprio beneficiário dos valores. Esse procedimento irregular propiciou que a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo recebesse o preço total dos serviços sem apresentar documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual.
30. Ademais, o relatório exarado pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 79 e 81, itens 45-49 e 58) chama a atenção para extrato bancário que indica que o valor das parcelas liberadas (R\$ 19.999,92, em 27/10/99 e R\$ 29.999,88 em 14/12/99) foi imediatamente retirado da conta bancária, mediante saques avulsos, impedindo o necessário nexo de causalidade entre os valores e o pagamento dos supostos beneficiários contidos na relação de pagamentos. Em acréscimo, observou-se que a

importância relativa ao saque de um mesmo cheque serviu para o pagamento, em espécie, de diversos fornecedores, em mais uma violação da boa prática administrativa.

31. Conforme já destaquei em outras ocasiões, por ter a secretaria paulista firmado convênio com a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade das operações financeiras. Em outros termos, é imprescindível a demonstração de que os recursos federais, de fato, custearam a realização dos cursos.

32. Não foi o que aconteceu no caso concreto, pois os extratos bancários evidenciam que os recursos foram objeto de saque, conforme já dito, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária fosse realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada.

33. De acordo com a Cláusula Segunda, item II, alínea “s”, da avença, competia à entidade executora realizar a prestação de contas, encaminhando à Sert/SP os seguintes documentos (peça 1, p. 292): (i) relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período; (ii) demonstrativo físico-financeiro, originais dos diários de classe por habilidade, frente e verso; (iii) relatório técnico de metas atingidas; (iv) quadro consolidado do Relatório de Metas Atingidas; (v) cópia autenticada das guias de recolhimento dos encargos previdenciários; (vi) conciliação bancária e extrato bancário do período; (vii) declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático; e (viii) entrega dos disquetes do **back-up** do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.

34. Dessa forma, em face da ausência de elementos capazes de demonstrar nos autos a boa e regular aplicação dos recursos em questão e de permitir a conclusão pela boa-fé, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo **Parquet** especializado, no sentido de julgar irregulares as presentes contas com a condenação solidária dos responsáveis pelos valores impugnados.

35. Quanto à responsabilização, além da Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e do então presidente da entidade, Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto, deve responder solidariamente pelo dano ao erário o Sr. Luís Antônio Paulino, então coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego. Além de ter autorizado a liberação das três parcelas, este responsável fiscalizou de forma deficiente os recursos repassados, não exigindo, nas prestações de contas parciais, a entrega dos comprovantes das despesas realizadas no período, tampouco os demonstrativos da execução financeira do convênio.

36. Relativamente ao Sr. Walter Barelli, creio que suas alegações possam ser acatadas, uma vez que limitou-se este responsável à formalização do convênio, sem participar da fiscalização da execução do objeto avençado, tampouco das autorizações de pagamento.

37. Quanto à possível aplicação de sanções, a unidade técnica bem observou que o ajuste foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis decorreu prazo superior a dez anos.

38. Cabe, pois, aplicar ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, a jurisprudência até aqui predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva do processo TC 030.926/2015-7, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.



39. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de novembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator