

VOTO

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) é composto por projetos e programas de educação profissional e por projetos especiais financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). 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 DF incumbe apresentar, por intermédio de suas Secretarias de Trabalho, um Plano Estadual de Qualificação - PEQ.

2. 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 nº 4/1999 e de seu Termo Aditivo nº 1/1999, os quais previam o treinamento de 174.500 pessoas.

3. Neste processo específico, trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 137/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos/SP.

4. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou ao sindicato R\$ 149.990,40 para realização de cursos de formação de mão de obra nas seguintes disciplinas: formação de recepcionistas e de atendentes, inglês básico, espanhol básico, abertura de pequenos empreendimentos, formação de vendedores para varejo, informática básica e programação neurolinguística aplicada ao sucesso de vendas. Não se sabe ao certo a quantidade de pessoas que deveriam ser treinadas. No instrumento de convênio, consta a capacitação de 2.520 pessoas. No entanto, o plano de trabalho encaminhado às autoridades públicas informava o treinamento de 1.488 alunos, sendo o total de 2.520 horas/aula.

5. O Ministério do Trabalho e Emprego apontou a existência de diversas irregularidades, dentre as quais destaco: a) não apresentação de comprovação das ações de qualificação relativas à totalidade dos alunos previstos; b) saque de parte dos recursos da conta corrente específica; c) não comprovação da capacidade técnica dos profissionais contratados; d) não apresentação dos comprovantes de entrega das refeições, material didático e certificados aos treinandos; e e) falta de comprovação da prestação de serviços de transporte de alunos.

6. A Secex/SP, com anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs inicialmente o arquivamento do processo com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU. Isso porque a análise conclusiva da TCE e o débito apurado foram encaminhados aos responsáveis somente em outubro de 2013, ou seja, decorridos 13 anos após a apresentação de contas pelo Sindicato.

7. Divergi dessa proposta, pois há nos autos duas correspondências do Ministério do Trabalho e Emprego dirigidas ao sindicato no ano de 2006. A primeira requereu recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, fichas de inscrição dos treinandos e recibos de entrega dos vales-transporte (peça 1, p. 47). Diante da resposta da entidade conveniente, que informou ter entregado todos os documentos na Secretaria do Emprego e Relações Sociais de São Paulo, a pasta ministerial, em nova comunicação, refutou o argumento, razão pela qual reiterou a primeira solicitação (peça 1, p. 50).

8. Essa comunicação configura, a meu ver, a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente e, por isso, não há que se falar em transcurso de prazo superior a dez anos desde a data da celebração do convênio Sert/Sine 137/99. O conveniente tinha ciência em 2006 das pendências em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, mesmo assim, manteve-se inerte.

9. Por ser inaplicável, no caso concreto, o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, determinei a citação solidária do Sindicato do Comércio Varejista de São José dos Campos e do então presidente da entidade, Sr. José Maria de Faria, pela integralidade dos recursos repassados.
10. Em outros processos que envolviam recursos repassados por meio do Planfor, a exemplo dos TCs 002.357/2014-3 e 004.982/2014-2, reputei necessária também a citação do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Empregos. Ocorre que, no caso concreto, não há nos autos qualquer comunicação dirigida a ele dentro do prazo estipulado no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, razão pela qual vislumbrei prejuízo ao contraditório e à ampla defesa do mencionado responsável. Assim, optei por não citar o ex-gestor.
11. A Secex/SP analisou as alegações de defesa apresentadas e propôs, com anuência do Ministério Público, acolher parcialmente os argumentos apresentados pelo sindicato e pelo presidente da entidade e julgar suas contas regulares com ressalva.
12. Divirjo do encaminhamento proposto, cujas razões passo a explicitar.
13. Inicialmente menciono que, por ter a Secretaria paulista firmado convênio com o Sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar tanto a realização física do objeto, quanto a regularidade das operações financeiras.
14. A execução física não está, a meu ver, comprovada. Mesmo existindo a obrigação expressa no termo de convênio (cláusula segunda, item II, alínea “s”), em nenhum momento foram apresentados todos os diários de classe de cada uma das disciplinas ofertadas. Pelo contrário, existe nos autos um único diário da disciplina “espanhol básico”, que informa a matéria lecionada a 38 alunos no mês de dezembro de 1999. Nesse documento, não consta a relação nominal dos estudantes e a folha de presença deles (peça 2, p. 99).
15. Em paralelo, nada foi juntado sobre os outros cursos (“formação de recepcionistas e de atendentes”, “inglês básico”, “abertura de pequenos empreendimentos”, “formação de vendedores para varejo”, “informática básica” e “programação neurolinguística aplicada ao sucesso de vendas”). Apesar da divergência sobre a quantidade de treinandos, lembro que, na melhor das hipóteses, a conveniente recebeu recursos federais para capacitar 1.488 pessoas, número muito superior aos 38 presentes nas aulas de espanhol. Além disso, não consta a relação nominal, tampouco as fichas de inscrição dos beneficiários das ações educacionais.
17. Nas alegações de defesa, o sindicato e o presidente da entidade argumentaram que tais elementos foram entregues à Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, mas não apresentaram lastro probatório. Ainda que o fizessem, o art. 30, § 1º, da IN STN 1/1997 impõe ao conveniente a guarda de toda e qualquer documentação de que trate a aplicação dos recursos do convênio pelo prazo de cinco anos, a contar da aprovação da prestação de contas – termo inicial que nunca ocorreu.
18. Ademais, a afirmação contrasta com a declaração constante dos autos, segundo a qual o sindicato, por meio de seu presidente – também arrolado como responsável –, teria se comprometido nos seguintes termos: *“os documentos contábeis referentes à prestação de contas final do Convênio 137/99 encontram-se guardados, arquivados em boa ordem e conservação, identificados e à disposição da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP”* (peça 1, p. 153).
19. O convênio exigia que o conveniente encaminhasse, no mínimo, 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho (cláusula segunda, item II, alínea “s”). A relação juntada contém apenas 67 nomes - número inferior ao exigido – e não informa quais seriam as empresas destinatárias da mão de obra qualificada. No campo destinado a isso, consta a expressão “cadastro junto à entidade”.
20. Prosseguindo, sob o ponto de vista financeiro, é imprescindível, por parte daqueles que recebem e utilizam valores oriundos dos cofres federais, a demonstração de que os recursos recebidos de fato custearam a realização dos cursos. É o que se denomina liame causal.

21. Não foi o que aconteceu no caso concreto, pois os extratos bancários evidenciam que parte dos recursos foram objeto de saque (R\$ 52.834,30), aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia que um único cheque (de nº 009) teria sido utilizado para pagamento de dez profissionais.
22. Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar essa prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacados.
23. A ausência de nexo de causalidade do caso concreto conduz ao débito parcial de R\$ 52.834,30. Todavia, considerando que não foi comprovada a execução física do treinamento, entendo que o dano ao erário verificado conduz à integralidade dos recursos repassados.
24. O saque dos recursos para pagamento de pessoal assume contornos ainda mais inverossímeis quando se verificam os valores supostamente gastos. Consta nos autos a informação de que a coordenadora pedagógica teria recebido a importância de R\$ 7.834,30, em dezembro de 1999, para a prestação de serviços por pouco mais de trinta dias (peça 1, p. 144). Naquela época o valor do salário mínimo era de R\$ 136,00, ou seja, ela teria recebido aproximadamente 57,6 salários mínimos para a função. Os professores, por sua vez, receberam R\$ 5.000,00 para o mesmo período (equivalente a 36,8 salários mínimos).
25. Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, de fato, o convênio não fixou a forma como esse requisito deveria ser demonstrado. Diante dessa imprecisão e da subjetividade do termo “capacidade técnica dos instrutores”, acolho as alegações de defesa neste ponto.
26. Quanto à não apresentação dos comprovantes de entrega das refeições e do material didático, entendo que, apesar de existir algumas notas fiscais relativas à compra de gêneros alimentícios (biscoitos e sucos) e à confecção de material didático, a questão está prejudicada, tendo em vista que não houve a comprovação da realização dos cursos. O mesmo entendimento deve ser aplicado em relação aos gastos com transporte.
27. Em relação às fotos juntadas, não é possível concluir que elas se referem à cerimônia de entrega dos certificados dos cursos supostamente realizados no âmbito do Planfor.
28. No tocante à multa, aplico ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara e 4842/2013-1ª Câmara, 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.
29. Sendo assim, considerando que o convênio 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, deixo de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.
30. Com fundamento nessas questões, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de dezembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER



Relator