

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 99/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim.

5. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou à entidade a quantia de R\$ 79.534,50 para realização de cursos de formação de mão de obra para 307 treinandos com as seguintes denominações: básico em informática e eletricidade básica.

6. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora por meio dos cheques 1.361 (1ª parcela), 1.442 (2ª parcela) e 1.511 (3ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 31.813,80, R\$ 23.860,35 e R\$ 23.860,35, depositados em 20/10/1999, 10/12/1999 e 21/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 14, 20 e 25).

7. 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.

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

a) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim (entidade executora) e Sr. Ozébio Donizete Réquia (presidente da entidade à época dos fatos): inexecução do Convênio Sert/Sine 99/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da aplicação integral dos recursos na 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 99/99 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 se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional, e à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

9. Registra-se que o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, 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.

10. Devidamente citados, os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram alegações de defesa de mesmo teor (peças 42 e 43).

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 ao Plano Estadual de Qualificação (PEQ), construído em consonância em 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 e Emprego, 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. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim e o Sr. Ozébio Donizete Réquia, por sua vez, ofereceram as alegações de defesa insertas às peças 37 e 39, também com conteúdo semelhante.

16. Em síntese, sustentam que: (i) a presente TCE estaria prescrita, pois, entre a data dos serviços (1999) e a citação deste Tribunal (21/1/2015) decorreram mais de quatorze anos; (ii) constam dos autos diversos documentos aptos a comprovar as despesas; (iii) os materiais didáticos foram cedidos aos treinandos e a comprovação desta entrega não fazia parte do rol de obrigações fixadas pelo termo de convênio; (iv) o Sindicato foi instruído pela própria Sert/SP sobre a desnecessidade de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e da adequação das instalações, pois esta verificação caberia à Uniemp; (v) o fato de um mesmo instrutor ter ministrado aulas em um mesmo dia e horário para turmas diversas não ocorreu; e (vi) o elevado número de evasão não restou comprovado e foi abordado de forma superficial pela CTCE.

17. A Secex/SP recomenda rejeitar, em parte, as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim e pelo Sr. Ozébio Donizete Réquia, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas. Para a unidade técnica, os argumentos de defesa apresentados não lograram êxito em afastar parte do débito que lhes foi imputado.

18. Quanto ao Sr. Walter Barelli, a proposta é no sentido de acolher as alegações de defesa apresentadas, de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

19. Por outro lado, a Secex/SP sugere a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, eis que insuficientes para afastar as impropriedades referentes à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora e à autorização de pagamento da terceira parcela sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional, contrariando o parágrafo único da cláusula sexta do ajuste (peça 1, p. 200). Desse modo, a unidade técnica recomenda que suas contas sejam julgadas irregulares, procedendo-se à sua condenação em débito solidariamente com a entidade executora e com o Sr. Ozébio Donizete Réquia.
20. O MP/TCU, por sua vez, diverge da unidade técnica apenas no que tange à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
21. A Secex/SP defende que, por ter o convênio sido celebrado em data anterior ao novo Código Civil e entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis ter decorrido prazo superior a dez anos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 não seria aplicável ante a ocorrência da prescrição punitiva (vide Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário).
22. Já o **Parquet** especializado entende, com base no princípio geral do Direito de que o acessório segue o principal, salvo disposição especial em contrário, que a referida multa deve seguir o mesmo destino do débito, que é o da imprescritibilidade. Portanto, entende o MP/TCU que devem os responsáveis pelo débito ser também sancionados com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.
23. Com as devidas vênias ao d. representante do MP/TCU, acolho a análise efetuada pela Secex/SP, motivo por que incorporo-a às minhas razões de decidir.
24. 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.
25. 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”*.
24. Quanto ao mérito, 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.
25. Do mesmo modo, não merece 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.
26. 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.
27. Por ter a secretaria paulista firmado convênio com o sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (Instrução Normativa STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade das operações financeiras. Ou seja, é imprescindível a demonstração de que os recursos federais de fato custearam a realização dos cursos.

28. Do que ressaí dos autos, a Sert/SP autorizou o pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações, contrariando o parágrafo único da Cláusula Sexta do ajuste (peça 1, p. 200), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário.
29. Conforme a referida cláusula, 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.
30. Segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela (R\$ 31.813,80) exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a Informação 84/99 (peça 2, p. 11).
31. Sobre as segunda e terceira parcelas, o plano de trabalho estabelecia, em seu item V (peça 1, p. 151), que ocorreria da seguinte forma: a segunda, no valor de R\$ 23.860,35, quando da realização de 70% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe e anuência/aprovação da Área de Formação Profissional; e a terceira, no valor de R\$ 23.860,35, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe.
32. O Sindicato encaminhou à Sert/SP a documentação exigida no cronograma de desembolso para liberação destas parcelas (**ex vi** das Informações 216/99, peça 2, p. 18, e 231/1999, peça 2, p. 23).
33. Nada obstante a Sert/SP tenha observado às regras fixadas no cronograma de desembolso, não foram seguidas as disposições constantes do art. 32 da IN STN 1/1997. O proponente de um convênio não pode fixar, a seu bel prazer, a relação documental a ser exigida na prestação de contas, sobretudo em um contexto no qual a IN STN 1/1997 fixava o rol a ser apresentado. O citado art. 32 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Esta omissão por parte da Sert/SP caracteriza, a meu ver, mais uma falha no acompanhamento do ajuste.
34. 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 o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim recebesse o preço total dos serviços sem apresentar documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual.
35. Caracterizada a gravidade da ocorrência, entendo que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização do repasse da terceira parcela, devem ser rejeitadas, responsabilizando-o solidariamente pelo débito apurado.
36. O responsável pela liberação da segunda parcela foi o Sr. João Barizon Sobrinho (peça 2, p. 18), ex-coordenador adjunto do Sine/SP, já falecido, conforme atesta a certidão de óbito extraída dos autos do processo TC 021.848/2012-2 (peça 46). Todavia, o responsável não foi citado na fase interna desta TCE e, além disso, já decorreram mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade, prazo considerado pelo Tribunal como limite temporal para aferir a viabilidade do regular exercício do contraditório e da ampla defesa de gestores públicos ou de seus sucessores à luz das disposições contidas na Instrução Normativa TCU 71/2012. Logo, creio não ser recomendado o chamamento dos herdeiros ao processo neste momento.
37. Já em relação ao Sr. Walter Barelli, partilho do entendimento de que a sua responsabilidade possa ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à formalização do convênio, sem participar da fiscalização da execução do objeto avençado, tampouco das autorizações de pagamento.

38. Quanto à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, endosso os pareceres uniformes emitidos nos autos.

39. A matéria já foi apreciada por esta Corte em casos semelhantes que concluíram pelo afastamento da irregularidade por entenderem evidenciada a natureza convencional do instrumento celebrado pela Sert, motivo pelo qual não caberia afirmar que houve irregularidade por conta da ausência de licitação para a prestação dos serviços pelo sindicato. E, ainda que os critérios para a seleção da entidade não tenham ficado claros, a realização de processo seletivo prévio à assinatura de convênio não era prevista nas normas jurídicas vigentes à época, nem consistia prática comum na Administração Pública. Desse modo, acolho as alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino quanto a este ponto.

40. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim e o Sr. Ozébio Donizete Réquia foram citados em decorrência da não-comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos nas ações de qualificação profissional contratadas, tendo em vista os achados abaixo:

a) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos etc.) referentes a diversas despesas consignadas na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas final apresentada à Sert/SP;

b) ausência dos comprovantes de entrega do material didático aos treinandos;

c) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados;

d) elevada evasão de treinandos, registrando 67 alunos evadidos entre os 307 treinandos inscritos; e

e) situações em que um mesmo instrutor (André Luís Moretto, Eder Silva, Myrian Heyden Bellotti) ministrou aulas num mesmo dia e horário para turmas diversas.

41. Os recibos e notas fiscais carregados aos autos no intuito de comprovar as despesas efetuadas (peça 9, p. 14-18 e p. 33-61) não foram examinados pela CTCE, pois foram obtidos por meio de diligência junto ao Ministério do Trabalho. A unidade técnica, no entanto, examinou-os detalhadamente, inclusive em confronto com a relação de pagamentos e os extratos bancários insertos à peça 2, p. 40-42 e 50-55, o que resultou no quadro constante da peça 48, 1-3. As conclusões obtidas foram que: as despesas guardam conformidade com o objeto pactuado; os beneficiários dos pagamentos foram os instrutores informados nos diários de classe, não ocorrendo pagamentos a terceiros estranhos aos cursos programados; emitiu-se, em regra, um cheque para cada beneficiário, permitindo, assim, relacionar a despesa ao pagamento, à exceção dos cheques 390, no valor de R\$ 787,91, e 412, no valor de R\$ 822,23.

42. Os documentos considerados regulares perfazem a quantia de R\$ 29.987,52.

43. Acolho, igualmente, o exame realizado pela Secex/SP em relação às Guias da Previdência Social acostadas aos autos, as quais não podem ser aceitas por não ser possível vinculá-las às despesas do convênio.

44. Outras despesas indicadas na relação de pagamentos, apesar de constarem dos extratos bancários, não possuem suporte documental, razão pela qual também não podem ser aceitas. Observou-se, ainda, saques em espécie nas contas do convênio, o que contraria os normativos vigentes e impedem o necessário nexo de causalidade entre os valores e o pagamento aos supostos beneficiários. Cumpre ressaltar que 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.

45. Desse modo, acolho parcialmente as alegações de defesa de forma a reconhecer como regulares as despesas no valor de R\$ 29.987,52.
46. Sobre a ausência dos comprovantes de entrega do material didático aos treinandos, embora o convênio não obrigasse a entidade executora a apresentar os recibos de entrega quando da prestação de contas, havia o dever de apresentar declaração no sentido de que possuía tais recibos. Por conseguinte, devem os argumentos ser rejeitados.
47. No entanto, como parte das despesas está comprovada documentalmente, o valor a ser glosado deve ser reduzido em R\$ 8.567,53.
48. Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e ausência de comprovação de instalações adequadas para a realização dos cursos, de fato, o convênio não fixou a forma como esses requisitos deveriam ser demonstrados. Diante dessa imprecisão e da subjetividade dos termos “instalações adequadas” e “capacidade técnica dos instrutores”, acolho as alegações de defesa neste ponto.
49. Endosso, também, a análise realizada no âmbito da unidade técnica e afasto as irregularidades listadas nos itens “d” (elevada evasão de treinandos) e “e” (aulas ministradas pelo mesmo instrutor nos mesmos dias e horários para turmas diversas).
50. Consoante demonstrado, as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim e pelo Sr. Ozébio Donizete Réquia não foram suficientes para sanear a totalidade das irregularidades a eles atribuídas.
51. Dessa forma, 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.
52. Quanto à responsabilização, além do sindicato conveniente e do então presidente da entidade, deve responder solidariamente pelo dano ao erário o Sr. Luís Antônio Paulino, então coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego. Este último fiscalizou de forma deficiente os recursos repassados à entidade executora, não exigindo, nas prestações de contas parciais, a entrega dos comprovantes das despesas realizadas no período, tampouco os demonstrativos da execução financeira do Convênio Sert/Sine 99/99.
53. 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.
54. Cabe, pois, aplicar ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 3.959/2015-1ª Câmara, 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.
55. Sendo assim, deixo de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição das multas. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva dos processos TC 007.822/2005-4 e TC 011.101/2003-6, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.
56. Por último, destaco o entendimento desta Corte de Contas que, por meio do Acórdão 2.763/2011-Plenário, julgou incidente de uniformização de jurisprudência, pacificando a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e do dirigente da entidade quando houver dano ao erário na execução de convênios firmados com o poder público federal. Trata-se de hipótese em que incide o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, na medida em que o

presidente do sindicato administrou recursos repassados à entidade, assumindo, com isso, a responsabilidade pela correta execução do objeto.

57. 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 16 de fevereiro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator