

Processo TC nº 013.979/2014-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), por consolidação de débitos, em razão de irregularidades na execução dos Contratos Sert/Sine nºs 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 04/99-Sert/SP.

2. O referido Convênio (peça 1, p. 36-56), celebrado em 04/05/1999, teve por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). A Sert/SP, como conveniente, responsável pelo atingimento da finalidade pactuada, realizou as referidas contratações com o Instituto Dante (peça 1, p. 349-359; peça 4, p. 250-260; peça 6, p. 247-259; peça 8, p. 348-358), envolvendo recursos da ordem de R\$ 373.324,00 (valor histórico).

3. Como a realização dos respectivos objetos contratuais não restou demonstrada, foi apurado débito parcial no Contrato nº 40/99 e total nos demais, no valor de R\$ 366.723,12 (valor histórico). As evidências dizem respeito, essencialmente, à falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, da disponibilidade de instalações adequadas, do encaminhamento de pelo menos 5% dos treinados ao mercado de trabalho, à indisponibilidade das fichas de inscrição e comprovação de entrega de certificados e às inconsistências verificadas nas demonstrações contábeis (peça 2, p. 217).

4. No âmbito do TCU, após a realização de diligências (peças 14 e 17 a 41), foram citados os responsáveis solidários: Instituto do Trabalho Dante Pellacani (entidade executora), Sr. Nilson Araújo de Souza (ex-presidente da entidade executora), Sr. Walter Barelli (ex-secretário do Sert/SP, signatário do Convênio e dos contratos), Luís Antônio Paulino (ex-coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo – Sine/SP, ordenador de despesas).

5. O Instituto contratado e seu dirigente à época dos fatos, Sr. Nilson Araújo de Souza, foram citados por não comprovar a execução das ações de qualificação profissional contratadas (peças 52 e 53) e apresentaram alegações de defesa conjuntas (peças 72 a 75).

6. Diante das alegações iniciais de nulidade do processo por motivo de prescrição, a Secex/SP não deu razão aos responsáveis, tendo em vista o entendimento de que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”, conforme Súmula TCU nº 282. Porém, especificamente em relação ao Contrato nº 40/99, a unidade técnica observou que decorreram mais de dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, e reconheceu o prejuízo à ampla defesa neste caso, excluindo do débito o valor correspondente a essa avença (peça 85, p. 6-7).

7. A Secex/SP ressaltou a presença de algumas notas fiscais nos autos contendo descrições inverossímeis, que, em conjunto com outras informações pesquisadas, como a incapacidade física dos lugares onde teriam ocorrido as aulas, reforçaram as evidências de inexecução dos objetos. Como novamente não foram apresentados os itens previstos nos contratos e nos editais de licitação para comprovar a execução do objeto, acrescentando-se apenas os recibos de instrutores, as alegações de defesa foram rejeitadas e a responsabilidade do Instituto Dante pelo ressarcimento do débito foi mantida (peça 85, p. 13-17).

8. Em relação ao dirigente do Instituto, Sr. Nilson Araújo de Souza, a unidade técnica admitiu livrá-lo das imputações de débito por não estarem presentes os requisitos para desconsideração da

Continuação do TC nº 013.979/2014-0

personalidade jurídica da entidade (desvio de finalidade ou confusão patrimonial), necessários para justificar a sua responsabilização (peça 85, p. 8-9).

9. Por sua vez, o Sr. Walter Barelli, ex-secretário do Sert/SP, buscou afastar sua responsabilidade, amparando-se essencialmente na existência de uma instituição contratada para realizar a fiscalização dos contratos, o Instituto do Fórum Permanente Universidade Empresa (Uniemp); na designação de um Grupo de Trabalho especificamente para determinar as entidades que participariam do Programa; e nas fragilidades da estrutura do MTE para conduzir o Planfor (peça 64).

10. Observando as ocorrências elencadas na citação (peça 54), a Secex/SP considerou que não foram apresentadas alegações de defesa referentes à dispensa indevida de licitação no Contrato nº 40/99. Como o então secretário ratificou a dispensa de licitação (peça 1, p. 345) e não foi evidenciada a inquestionável reputação ético-profissional da entidade escolhida, prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 como requisito para a contratação direta, manteve-se o entendimento de que a conduta foi irregular, ensejando a proposta de multa ao responsável (peça 85, p. 19).

11. Quanto à inexecução dos contratos e, por conseguinte, do Convênio, por motivo de fiscalização ineficiente da aplicação dos recursos transferidos, com autorização de pagamento de parcelas sem a prestação de contas das parcelas anteriores, a responsabilidade do ex-secretário foi afastada ao se verificar que as autorizações emitidas não foram assinadas por ele (peça 85, p. 19-20).

12. O Sr. Luís Antônio Paulino, ex-coordenador do Sine/SP e ordenador de despesas, foi citado pelas mesmas ocorrências e apresentou defesa com idêntico teor à do Sr. Walter Barelli (peças 55 e 65).

13. Como não foi localizado qualquer documento vinculando o Sr. Luís à autorização para contratação direta (peça 1, p. 333-345), a unidade técnica concluiu que este não deveria responder pela indevida dispensa de licitação. Quanto ao pagamento de parcelas sem apresentação da prestação de contas das parcelas anteriores, observou-se que o responsável assinou apenas a primeira autorização de pagamento do Contrato nº 40/99, cuja liberação não dependia da documentação faltante, referente à comprovação do encaminhamento de 5% dos treinandos ao mercado de trabalho. Ante essa constatação, propôs-se acatar as alegações de defesa do Sr. Luís Paulino (peça 85, p. 21).

14. Registrou-se que os demais pagamentos foram autorizados pelo Sr. João Barizon Sobrinho, falecido em 06/10/2005. Como ele não compareceu aos autos na fase interna da TCE, a unidade técnica defendeu que não caberia o chamamento de seus herdeiros aos autos, decorridos mais de 10 anos do fato gerador da irregularidade, tendo em vista o disposto na Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

15. Concluídas as análises das alegações de defesa, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido de julgar regulares as contas do Sr. Nilson Araújo de Souza (ex-presidente da entidade executora) e do Sr. Luís Antônio Paulino (ex-coordenador do Sine/SP), dando-lhes quitação; irregulares as contas do Sr. Walter Barelli (ex-secretário do Sert/SP; convenente/contratante) pela dispensa indevida de licitação (Contrato nº 40/99), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92; irregulares as contas do Instituto do Trabalho Dante Pellacani, condenando-o ao pagamento do débito, referente à integra dos valores dos Contratos nºs 75/99, 76/99 e 78/99 (peça 85, p. 22-23).

II

16. Com as devidas vênias, considero que os elementos dos autos não permitem afastar a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, ex-secretário do Sert/SP, pelo débito apurado.

17. Na citação do responsável à peça 54, a ocorrência relacionada ao débito a ele imputado foi descrita nos seguintes termos:

“a) inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (grifo nosso), decorrente de fiscalização deficiente dos

Continuação do TC nº 013.979/2014-0

recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores;”

18. A despeito de haver menção às autorizações de pagamento, a responsabilidade do ex-secretário não se vincula à presença de sua assinatura nesses documentos, como considerado na análise da unidade técnica (peça 85, p. 19-20).

19. No Relatório de TCE (peça 1, p. 216 e 218), fica claro que o responsável, como secretário do Sert/SP à época dos fatos, na condição de gestor dos recursos repassados pela União, deixou de zelar para que as ações de qualificação profissional fossem executadas segundo as cláusulas pactuadas nos contratos em tela, frustrando os objetivos do Convênio.

20. Ou seja, uma vez que a entidade contratada não cumpriu adequadamente os objetos pactuados, o contratante deveria ter tomado as medidas adequadas, nos termos da Lei nº 8.666/93. Como não as adotou, responde, perante o concedente, pela não aplicação regular dos recursos recebidos, conforme disposto na IN/STN nº 01/1997.

21. Veja-se que as alegações trazidas aos autos pelo responsável à peça 64 têm teor semelhante às apresentadas por ele em outros processos do TCU relativos a recursos do Planfor, a exemplo do TC nº 017.156/2012-2 (Acórdão nº 1110/2014-2ª Câmara), e visam justificar sua responsabilidade como gestor dos recursos transferidos, conforme se depreende dos principais pontos abordados:

a) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do Plano Estadual de Qualificação – PEQ era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade Empresa);

b) a efetivação dos pagamentos estava vinculada aos Relatórios da Uniemp (que teriam atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999);

c) as irregularidades constatadas teriam decorrido de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

22. Avalio, porém, que esses argumentos não merecem ser acolhidos em favor do responsável. Conforme Acórdão nº 737/2009-Plenário, o papel do gestor dos recursos não se confunde com o da entidade contratada para dar suporte às ações de fiscalização:

“A obrigação de zelar pela boa qualidade das ações e dos serviços prestados pelo contratado, a fim de alcançar eficiência e eficácia, conforme disposto no Convênio 008/99 é do Estado (Cláusula 3ª em seus subitens 3.2.1 e 3.2.5). A contratação da Fapec para dar suporte às ações de fiscalização não delega tal obrigação àquela instituição, portanto, toda e qualquer irregularidade relacionada à execução do contrato continua sendo de responsabilidade do contratante.”

23. O ex-secretário de estado apresentou os mesmos argumentos na fase interna da TCE, que foram rejeitados pela Comissão designada pelo MTE (peça 2, p. 225):

“[...] a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras, não exime a SERT/SP e seus gestores, das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar, que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT Nº. 004/99 – SERT/SP, portanto, sua função era de assistência e não de substituição, sendo a mesma uma entidade executora e, como tal, 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.”

24. Quanto aos fatores externos que teriam concorrido para as irregularidades, vale ressaltar que o inadimplemento dos contratos em tela é decorrente da atuação omissa da Sert/SP, entidade contratante, não havendo nessa relação interferência direta do Ministério do Trabalho e Emprego, órgão repassador

Continuação do TC nº 013.979/2014-0

dos recursos. Nesse sentido, são oportunas as colocações constantes do Relatório do Acórdão nº 365/2011-Plenário, referente à gestão de recursos do Planfor pela Seter/MS:

“As falhas de concepção do Planfor podem ter tido caráter determinante na qualidade dos resultados alcançados, em termos de qualificação profissional ministrada e de efetiva inserção no mercado de trabalho. Serviriam de atenuante, apenas, se este fosse o prisma de análise. Em nada se relacionam à simples verificação da prestação de um serviço ou à realização de contratação direta sem licitação, os quais não dependem da qualidade da política pública formulada em nível federal (grifo nosso).”

25. Considerando que o Sr. Walter Barelli não logrou êxito em afastar sua responsabilidade, tampouco foi comprovada a execução dos contratos na forma ajustada, permanecendo o débito decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento dos objetos pactuados, devem suas contas serem julgadas irregulares com a condenação solidária em débito, como foram os Acórdãos nºs 487/2008 (subitem 9.8), 1026/2008 (subitem 9.6) e 203/2010 (item 9.1), todos do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos nºs 550/2010 e 319/2010 e 365/2011.

III

26. Ainda em relação ao Sr. Walter Barelli, foi apresentada proposta de multa em razão da dispensa indevida de licitação, apesar do decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do fato (27/09/1999; peça 1, p. 349) e a citação pelo TCU (13/02/2015; peça 58).

27. Para tanto, a unidade técnica considerou que a contagem do prazo prescricional teria sido interrompida pela notificação realizada na fase interna desta TCE (25/02/2008; peça 2, p. 219), na linha do Acórdão nº 5061/2015-2ª Câmara (peça 85, p. 22).

28. Observo que não houve, no âmbito desta Corte de Contas, a uniformização do entendimento a respeito da prescrição do exercício da pretensão punitiva nos processos de controle externo, existindo decisões fundamentadas tanto na tese jurídica de imprescritibilidade quanto nas teses de prescrição quinquenal ou decenal. Também existem entendimentos diferentes quanto aos eventos a serem considerados válidos para a interrupção da contagem do prazo prescricional.

29. Apesar disso, defendo que se adote a jurisprudência atualmente predominante no TCU acerca do tema, que é pela aplicação das regras geral e intertemporal estipuladas, respectivamente, nos arts. 205 e 2.028 do Código Civil, interrompendo-se a contagem do prazo prescricional de dez anos com a citação válida do responsável (ou audiência), nos termos do que dispõe o art. 219, *caput*, do Código Processual Civil, de aplicação subsidiária aos processos de controle externo. Esse entendimento é conferido nos Acórdãos nºs 2583/2008-Plenário, 904/2003-2ª Câmara, 7592/2015-1ª Câmara e 9795/2015-2ª Câmara, entre outros.

30. Diante disso, divergindo da unidade técnica, posiciono-me por não aplicar multa ao Sr. Walter Barelli em razão da irregular dispensa de licitação, com fulcro no art. 58 da Lei nº 8.443/92. Também deixo de propor a multa prevista no art. 57 da mesma Lei, posto que os fatos geradores dos débitos imputados ao ex-secretário estadual datam de 12/01/2000, incidindo a prescrição em 11/01/2013 (regra de transição), data anterior à citação do responsável (13/02/2015).

IV

31. Antes de concluir, registro minha concordância com a análise da unidade técnica quanto à responsabilidade do Sr. Nilson Araújo de Souza, ex-presidente do Instituto Dante. Como os ajustes celebrados com a entidade tiveram natureza contratual, sendo esta reembolsada pelo erário pelos serviços

Continuação do TC nº 013.979/2014-0

a seu cargo, o seu dirigente não atuou como gestor de recursos públicos. Diante disso, e da ausência dos requisitos para desconstituir a personalidade jurídica da entidade contratada, considero pertinente que o Instituto responda pelo débito sem a condenação solidária de seu dirigente (peça 85, p. 8-9).

32. Ressalvo, porém, que a análise conduz à exclusão do Sr. Nilson Araújo de Souza da relação processual, e não ao julgamento de suas contas pela regularidade, conforme propôs a unidade técnica.

33. Ante o exposto, este representante do MP/TCU diverge parcialmente da proposta alvitada pela Secex/SP à peça 85, sugerindo as seguintes alterações:

- a) julgar irregulares as contas do Sr. Walter Barelli, condenando-o ao ressarcimento do débito em solidariedade com o Instituto de Trabalho Dante Pellacani;
- b) ainda em relação ao Sr. Walter Barelli, retirar a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92; e
- c) excluir o Sr. Nilson Araújo de Souza do rol de responsáveis deste processo.

Ministério Público, em março de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral