

TC 002.357/2014-3

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

Recorrentes: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49), Antônio de Sousa Ramalho (763.329.008-06) e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (60.505.260/0001-40).

Advogados: Ronaldo de Almeida (OAB/SP 236.199) e Antônio Cecílio Moreira Pires (OAB/SP 107.285), procurações e instrumento de substabelecimento às peças 29, 81 e 82.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial (TCE). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com a contratação de empresa privada. Cursos de formação de mão de obra. Inexecução física e financeira do convênio, liberação de parcelas sem que tivessem sido apresentadas prestações de contas válidas. Contas irregulares. Débito. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Prescrição quanto ao débito. Imprescritibilidade. Comprovação do vínculo de nexo causalidade. Ausência de provas dos gastos. Princípio do enriquecimento sem causa. Manutenção do débito. Pareceres emitidos por outros órgãos. Ausência de vinculação ao TCU. Aplicação de precedente. Suportes fáticos distintos. Prestação de contas parcial. Ausência de observância de requisitos formais. Acompanhamento deficiente do convênio caracterizado. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Luís Antônio Paulino, Antônio de Sousa Ramalho e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (peças 76 e 77) contra o Acórdão 4.089/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 44), mantido pelo Acórdão 4.691/2015-TCU-Primeira Câmara (embargos de declaração – peça 64).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

9.1. excluir a responsabilidade dos Srs. Walter Barelli e Nassim Gabriel Mehedff;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (Sintracon-SP) e dos Srs. Antônio de Sousa Ramalho e Luís Antônio Paulino, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data Valor original (R\$)

27/10/1999 256.088,00

29/12/1999 384.132,00

9.3. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério do Trabalho e Emprego, aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 (peça 1, p. 30-50) e de seu Termo Aditivo nº 1/1999 (peça 1, p. 68-74). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 102/99 (peça 2, p. 49-63) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo e previam o treinamento de 3.640 pessoas e o repasse de R\$ 640.220,00, para formação de mão de obra nas seguintes áreas: assistente administrativo, encanador básico, limpeza e jardinagem, manutenção elétrica predial, pintor predial básico, pintor e funilaria de auto básico, reparador de linhas telefônicas, técnicas administrativas, práticas da construção civil e alfabetização.

2.1. Após o regular processamento deste processo de tomada de contas especial, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que promoveu, inicialmente, a realização de diligência (peça 4) e posterior citação dos seguintes responsáveis: Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo (Osasco e Região), de Antônio de Sousa Ramalho (presidente daquela entidade), Walter Barelli (ex-Secretário do Sert/SP), em face das seguintes ocorrências (peça 15, p. 9):

- a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 160/99 (peça 2, p. 200);
- b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional (peça 2, p. 192);
- c) apresentação incompleta da prestação de contas devida, porquanto constituída apenas de Diários de Classe, Relatórios Consolidados das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários (peça 2, p. 192), em desacordo com o Decreto 96.872/1986 e cláusulas segunda, II, “c”, oitava, II e III do termo de convênio (peça 2, p. 192-194);
- d) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que, conforme extratos bancários e Relação de Pagamentos, R\$ 113.981,00 foram movimentados mediante saques para pagamento a 130 credores, procedimento defeso a teor do disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (peça 2, p. 194-196);
- e) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da Relação de Pagamentos elaborada pela Executora (peça 2, p. 198, item 76);
- f) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe (peça 2, p. 200, item 81); e
- g) irregularidades constadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: 1) rasuras na identificação do nome do aluno; 2) preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos; 3) alto índice de evasão; 4) não treinamento de 350 alunos previstos no plano de trabalho; 5) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e 6) carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional (peça 2, p. 200-206).

2.2. O relator *a quo* do processo, Ministro Benjamin Zymler, determinou, também, a citação solidária de Walter Barelli ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego do Estado de São Paulo, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio Sert/Sine 102/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 2, p. 51), em face da seguinte irregularidade (peça 18):

- acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 102/1999 e liberação de parcelas sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento e o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa – STN 01/1997 o que contribuiu para a materialização do dano ao erário (peça 2, p. 57 e 188 a 190).

2.3. As alegações de defesa desses responsáveis foram apresentadas e analisadas pela unidade técnica de origem (peça 39-41) que acolheu as alegações de defesa apresentadas por Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (peças 35 e 37) e acatou, parcialmente, a defesa apresentada em peça conjunta pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo (Osasco e Região), de Antônio de Sousa Ramalho (peça 28), autorizando o abatimento sobre o valor da citação de R\$ 640.220,00 as parcelas relativas às despesas de IPEC (Instituto Paulista de Ensino e Cultura). Tecendo considerações adicionais, o Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) divergiu do encaminhamento pugnando pela imputação integral do débito aos responsáveis, bem como a manutenção de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, como devedores solidários (peça 42).

2.4. Em 21/7/2015, acolhendo, em parte, o parecer do MP/TCU, pela exclusão de responsabilidade de Walter Barelli, foi prolatado o Acórdão 4.089/2015-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.5. Posteriormente, Luís Antônio Paulino, Antônio de Sousa Ramalho e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo interpuseram recurso de embargos de declaração (peças 47 e 48), os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 4.691/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 64).

2.6. Irresignados com esses julgados, os responsáveis, ora recorrentes, apresentam recursos de reconsideração os quais se passam a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames de admissibilidade (peças 83-86) em que se propôs o conhecimento dos recursos com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 88), aqueles exames foram ratificados pelo relator do recurso, Ministro José Múcio Monteiro.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se incide o instituto da prescrição sobre o débito;

a.2) se a pessoa física do presidente da entidade contratada é parte legítima para figurar no presente processo de TCE;

b) no mérito:

b.1) se, havendo indícios de que o objeto do convênio foi executado, devem ser consideradas como falhas formais as impropriedades constatadas, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

b.2) se há infringência ao princípio de enriquecimento sem causa por parte da administração pública ao se determinar a devolução da integralidade dos recursos recebidos;

b.3) se a aprovação das presentes contas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como a existência de pareceres favoráveis dos órgãos administrativos têm o condão de afastar o débito;

b.4) se são aplicáveis ao presente caso as mesmas fundamentações constantes no TC 018.217/2002-5; e

b.5) se, em relação a Luís Antônio Paulino, pode ser adotada a decisão menos gravosa, dentre os demais julgamentos proferidos por este Tribunal no âmbito do Planfor, em especial à adotada no TC 004.982/2014-2.

5. Incidência da prescrição

5.1. Em sede preliminar, argumenta-se que incide o instituto da prescrição em face dos seguintes apontamentos (peça 76, p. 1-2):

a) decorreu 15 anos até a presente TCE fosse apreciada por este Tribunal; e

b) somente em 2008 é que o STJ esclareceu sobre a incidência de normas do TCU relativas à prescrição.

Análise:

5.2. Não se aplica o instituto da prescrição em relação às parcelas de débito.

5.3. A matéria já se encontra pacificada no âmbito deste Tribunal conforme enunciado da Súmula TCU 282. Tal entendimento se deu em virtude do julgamento do Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, assim sumarizado:

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AO ERÁRIO. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO TCU. INCLUSÃO DO ENTENDIMENTO NA BASE DE SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL. PUBLICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do TCU, no seguinte sentido: "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

5.4. Dentre as fundamentações acolhidas pelo referido *decisum* consta precedente do Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, que, no que tange aos processos de Tomada de Contas Especial, é aplicável a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

(...)

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988

(...)

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

5.5. Assim sendo, as ações a que aludem a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal não se circunscrevem às de natureza unicamente judicial, como alega o recorrente, mas englobam as de natureza administrativa, caso da presente TCE.

6. Ilegitimidade passiva

6.1. Em outra preliminar, é alegada a ilegitimidade passiva do então presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo (peça 77, p. 14-15), ressaltando-se que:

a) as mesmas razões que isentaram os senhores Walter Barelli e Nassim Gabriel devem ser estendidas ao recorrente;

b) são administradores que não se envolvem diretamente na questão, exercendo, quando muito, função meramente fiscalizadora, descentralizando aos técnicos a execução propriamente dita; e

c) caso não haja tal reconhecimento, restarão feridos os princípios da isonomia e da impessoalidade.

Análise:

6.2. Essa preliminar não pode prosperar.

6.3. O fundamento que levou ao entendimento de que o recorrente é parte legítima para figurar nesta TCE foi lançado pela unidade técnica de origem por conduta omissiva de sua parte quanto à correta execução dos termos pactuados. Com efeito (peça 15, p. 6):

19.2. A responsabilidade pela ocorrência recai sobre o Sindicato (que recebeu os recursos do Convênio Sert/Sine 102/99 e, na condição de instituição executora, era responsável direto pela execução das ações de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio) e sobre o Sr. Antônio de Sousa Ramalho (que subscreveu o Convênio Sert/Sine 102/99 e, na condição de presidente do Sindicato à época dos fatos e de representante dessa entidade perante a Administração Pública, deveria ter zelado para que as ações de qualificação profissional fossem executadas conforme os termos pactuados).

6.4. Além disso, ao rechaçar o mesmo argumento, a Secex/SP ressaltou, acertadamente, que já existe entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal de que, havendo dano ao Erário, deve incidir responsabilidade solidária entre a pessoa jurídica responsável pela correta aplicação de recursos e seus administradores, nos seguintes termos (peça 39, p. 13):

50.1. Ora, o presidente do Sindicato administrou os recursos públicos federais repassados à entidade por intermédio da Sert/SP, e, nessa condição, era responsável pela correta execução do objeto, devendo, portanto, prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão.

50.2. Ressalto que, sendo o Sindicato beneficiário dos recursos federais transferidos, cabe imputar-lhe responsabilidade solidária, juntamente com seu presidente à época. No Acórdão 2.763/2011-TCU- Plenário, que tratou de incidente de uniformização, restou pacificado o seguinte:

‘9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano’.

6.5. Ademais, não há que se falar em infringência aos princípios isonômico e da impessoalidade, pois as situações de fato referentes a Walter Barelli e de Nassim Gabriel são díspares em relação à do recorrente:

a) Walter Barelli figurou no convênio em questão como gestor público na qualidade de ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP). Com base em diversos precedentes que sopesou sua responsabilidade (Acórdãos 2.789/2014-TCU-Segunda Câmara, 2.590/2014-TCU-Segunda Câmara e 2.438/2014-TCU-Segunda Câmara, 6.456/2014-TCU-Segunda Câmara e 7.958/2014-TCU-Segunda Câmara) e pelo fato de que a documentação enviada pela entidade conveniente não propiciava atestar a legitimidade dos gastos para a liberação das demais parcelas, entendeu que sua conduta ensejava o julgamento de suas contas regulares com ressalva;

b) Nassim Gabril, à mingua de realização de sua citação, nem chegou a integrar a relação processual, já que, na qualidade de ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego não havia condições de efetuar plenamente o acompanhamento gerencial da avença em discussão, nos seguintes termos (peça 15, p. 3, item 13):

(...) foi tão somente signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, firmado entre a União, por intermédio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério

do Trabalho e Emprego - Sefor/MTE, e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo - Sert/SP (peça 1, p. 30-50). Por sua vez, o inadimplemento do Convênio Sert/Sine 102/99 decorreu principalmente da inobservância das cláusulas que dispunham acerca das atribuições da Sert/SP relativas ao acompanhamento da realização dos cursos que o Sindicato se comprometeu a oferecer, bem como acerca das condições que deveriam ser cumpridas pela entidade executora.

6.6. Por fim, o recorrente, como então presidente da entidade sindical, era o responsável direto pela fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos, não podendo se equiparar à situação de fato dos mencionados gestores públicos. De se salientar que, somente no Estado de São Paulo, houve centenas de convênios realizados com diversas entidades, principalmente sindicais, o que autoriza a dizer que a situação do recorrente guarda maior correlação com as dos então presidentes desses entes e não com as situações vivenciadas pelos dirigentes do Sert/SP.

7. Falhas formais

7.1. Os responsáveis requerem a reapreciação do mérito das presentes contas asseverando que as irregularidades devem ser consideradas como falhas formais haja vista que (peça 77, p. 7-10):

a) os elementos contidos nos autos configuram indícios de que o objeto do convênio foi realizado;

b) havendo o reconhecimento sobre a existência de indícios de execução do objeto do convênio, há que se sopesar a incidência de penas administrativas, a exemplo do que ocorre na esfera penal. Dessa forma, deve prevalecer o princípio da presunção de inocência também na esfera administrativa;

c) reconhecer que há indícios de execução do objeto do convênio e, ao mesmo tempo, determinar a devolução integral dos valores repassados infringe os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da própria presunção de inocência; e

d) deve haver compatibilidade entre as fases instrutórias e decisória final da autoridade competente, levando em consideração o que dispõe o art. 2º, *caput*, e § 1º do art. 1º da Lei 9.784/1999, notadamente no caso de processos administrativos de caráter sancionatório.

Análise:

7.2. Não assiste razão aos recorrentes.

7.3. Inicialmente, assinala-se que a imputação de débito a responsável é irregularidade grave e a sua desconstituição não se relaciona ao grau de gravidade da sua conduta. Dito por outras palavras, para que seja operado, em grau de recurso, eventual sopesamento em seu valor há necessidade de desconstituição do próprio débito. É o que se passa a analisar.

7.3.1. Os indícios de que o objeto do convênio foi executado são elencados pelos recorrentes como sendo aqueles enumerados pela Secex/SP à peça 39, p. 15, item 59, quais sejam:

a) os diários de classe e listas de frequência (peça 10, p. 141-153; peça 11, 12; peça 13, p. 1-105) constituem indícios da participação de treinandos nos cursos contratados;

b) o contrato celebrado com o Instituto Paulista de Ensino e Cultura - IPEC (peça 9, p. 80-83) demonstra a contratação de entidade para auxiliar o Sindicato na realização dos cursos de qualificação profissional, objeto do convênio; e

c) os documentos de divulgação dos cursos (peça 9, p. 90-95) e as fotografias da cerimônia de entrega dos certificados (peça 9, p. 96-143; peça 10, p. 1-17) constituem indícios da realização dos cursos.

7.3.2. No entanto, há que se assinalar que, ainda que se entenda que os recorrentes tenham comprovado a execução física do objeto, não resta, de fato, caracterizado o necessário vínculo de nexos causalidade entre as verbas repassadas pelo convênio em questão e os gastos efetuados em seu objeto. A exemplo do que foi decidido no Acórdão 802/2014-TCU-Plenário, prevalece o entendimento de que:

Na presença de elementos que sugiram a prática de irregularidades em convênios, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária. Nessas circunstâncias, é não apenas lícito, mas imperativo, exigir elementos de prova mais robustos que comprovem, de forma efetiva, os gastos efetuados, a consecução dos objetivos do repasse e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

7.3.3. Nesse contexto, há que se ressaltar que, na relação de pagamentos (peça 2, p. 144-155), à exceção do comprovante de contratação do IPEC (peça 9, p. 80-83), não consta nestes autos nenhum outro comprovante de despesa, como por exemplo: relação detalhada dos alunos matriculados (com endereço e telefone de cada um deles); planilhas de notas; comprovantes de contratação de seguros contra acidentes pessoais em benefício dos alunos; cópias dos cheques nominiais; notas fiscais de aquisição de materiais e de recibos por prestação de serviços; guias de recolhimentos de encargos sociais; etc. A omissão desses documentos impede a aferição do mencionado vínculo de nexos causalidade.

7.3.4. Tal constatação – apesar de haver notícia de que foi efetuada a notificação do sindicato contratado na fase interna da TCE (peça 1, p. 190-192), de estar presente em sua citação na fase externa (vide item 2.1 deste Exame), bem como a possibilidade de ser saneada por ocasião da interposição do presente recurso de reconsideração – permanece pendente de regularização até o presente momento. Entende-se, outrossim, que ante a falta dos mencionados comprovantes de despesas, as informações constantes na relação de pagamentos informada pelo sindicato recorrente (peça 1, p. 165-183) se equiparam a meras declarações de próprio punho, podendo ser facilmente montadas em compatibilidade temporal com os lançamentos constantes nos extratos bancários.

7.4. Outro aspecto que reforça a ausência de vínculo de nexos causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas, e que não foi objeto de saneamento por parte dos recorrentes, é a infringência ao disposto no art. 20 da IN/STN 1/1997, no qual foram identificados saques por meio de cheques nos quais não foi possível individualizar os credores, em contrariedade ao entendimento já firmado por este Tribunal nos seguintes termos (peça 39, p. 16-17):

(...)

59.7. Como agravante, registre-se a existência de movimentação financeira irregular, como detectado pela CTCE (peça 2, p. 194-195):

‘72. Apesar de não terem sido apresentados todos os elementos contábeis, a CTCE, ao examinar as cópias dos extratos bancários e a Relação de Pagamentos, pode identificar algumas irregularidades, como se observa dos itens seguintes.

73. Os extratos bancários (fls. 261/263, volume II) e a Relação de Pagamentos (fls. 245/256, volume II) demonstram que R\$ 113.981,00 (cento e treze mil, novecentos e oitenta e um reais) foram movimentados mediante saque para o pagamento a 130 credores distintos, contrariando o disposto no artigo 20 da IN nº 01/97, que trata da boa prática administrativa para se documentar a regular aplicação de dinheiro público:

‘Art. 20 - Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro’,

74. Outra irregularidade consistia no pagamento a diversos beneficiários mediante um único cheque compensado ou sacado. Citamos os exemplos: 1) O cheque nº 050 no valor de R\$ 21.482,95, compensado em 11/01/2000, destinou-se ao pagamento de 50 beneficiários, pessoas físicas, dentre os quais 37 não se encontram identificados nos Diários de Classe; 2) O cheque nº 065 no valor de R\$ 107.806,00 sacado em 10/01/2000, destinou-se ao pagamento de 128 beneficiários, pessoas físicas, dentre os quais 113 não se encontram identificados nos Diários de Classe.

59.8. Instados a justificar a impropriedade, por meio dos ofícios citatórios (peças 24 e 25), os responsáveis não se manifestaram acerca da ocorrência. Os procedimentos reportados pela CTCE encontram-se em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigente à época, o qual prevê que os saques da conta específica devem ocorrer por meio de cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU- Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros. Essa ocorrência impede que se estabeleça o nexo de causalidade entre os elementos apresentados pela conveniente e a execução do objeto pactuado.

7.5. Reiteram-se tais apontamentos, entendendo-se que tal irregularidade não pode ser considerada falha de natureza meramente formal apta a alterar o mérito do julgamento das presentes contas com a respectiva desconstituição do débito, inexistindo qualquer infringência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

8. Enriquecimento sem causa por parte da administração pública

8.1. Os responsáveis prosseguem alegando que irregularidades em contratos administrativos isentam os contratados de devolução ao Erário quando o objeto contratual é executado. Com efeito, é esse o entendimento da jurisprudência nos tribunais pátrios (peça 77, p. 10-14):

a) Tribunal Regional Federal da 4ª Região no âmbito da Apelação 2006.70.00.01.0587;

e

b) Superior Tribunal de Justiça: no RESP 557551/SP (noticiado no Informativo 309/STJ), no RESP 802.378/SP (DJ 4/6/2007, p. 312) e no RESP 662.924/MT (2004/0084141-0).

Análise:

8.2. Não assiste razão aos recorrentes.

8.3. Os recorrentes partem da premissa, equivocada, de que houve, de fato, a execução do objeto do Convênio 102/99. Acontece que o rol de irregularidades constatado, em relação à regularidade dessa comprovação, é amplo (vide subitem 2.1 deste Exame) e não foi integralmente saneado pelos recorrentes.

8.4. Alegam que existem indícios quanto à realização dos treinamentos com base nos seguintes documentos: peça 9, p. 44-143; peça 10, p. 1-17; peça 10, p. 141-153; peça 11; peça 12; peça 13, p. 1-105. No entanto, não houve referência individual ao número de convênio em cada um dos elementos de prova apresentados, sejam nas fotografias, nos diários de classe e listas de frequência, nas contratações efetuadas, nos documentos de divulgação dos cursos, dentre outros.

8.5. Em outras palavras, os referidos gastos podem ter sido realizados com outros recursos, privados ou públicos, que não os do convênio em questão. Importa assinalar que a obrigação de

identificar, com o número de convênio, a documentação que comprova a realização de seu objeto consta no art. 30 da IN/STN 1/1997, *verbis*:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

8.6. É importante mencionar que a própria contratação do IPEC, inicialmente reconhecida pela unidade técnica de origem, foi desconsiderada no âmbito do voto condutor do acórdão recorrido por ser temporânea e por não ser lastreada com os efetivos comprovantes de despesas de realização dos serviços e de fornecimento de material didático (peça 43, p. 2):

12. A Secex/SP propôs abater do débito a importância de R\$ 249.520,00, tendo em vista a existência de cópia de contrato celebrado entre o sindicato e o Instituto Paulista de Ensino e Cultura (IPEC) para consultoria pedagógica na execução dos cursos de qualificação e requalificação profissional de trabalhadores filiados à entidade de classe. O negócio jurídico tinha por objeto o fornecimento de material didático e de consumo necessários para a realização do treinamento, para a publicidade e para a divulgação das atividades.

13. O documento não pode ser aproveitado, pois sua assinatura ocorreu mais de um ano após o encerramento dos cursos e, portanto, após o período de vigência do convênio. Há também significativa inconsistência quando se analisa o conjunto da suposta operação, dentre as quais destaco: a) o valor desse contrato não condiz com aqueles informados na relação de pagamentos do convênio e com os constantes da movimentação bancária da conta específica; e b) o sindicato afirma que o IPEC ministrou os cursos, todavia o negócio jurídico afirma expressamente que as despesas com a contratação de professores e instrutores não estão incluídas (cláusula primeira, parágrafo único).

14. Outrossim, não há nos autos comprovantes da efetiva prestação de serviços e do fornecimento do material didático. Observo que, a despeito de comando contido no instrumento de convênio (cláusula segunda, item III, alínea “s”), não há no processo os recibos de entrega do material didático aos alunos matriculados.

8.7. Dessa forma, reiterando, também, a análise lançada nos subitens 7.3.3 e 7.3.4 deste Exame, não há como acolher pedido dos recorrentes no sentido de se reconhecer a ocorrência de enriquecimento sem causa por parte da administração pública federal, uma vez que não resta demonstrado que haja indícios da execução do objeto do Convênio 102/99.

9. Pareceres favoráveis de outros órgãos administrativos

9.1. Um dos recorrentes prossegue alegando que a prestação de contas desta TCE recebeu diversos pareceres favoráveis para sua aprovação (peça 76, p. 2), quais sejam, Sert/SP e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Análise:

9.2. Não assiste razão ao recorrente.

9.3. Os posicionamentos favoráveis alegados pelos recorrentes, bem como julgamentos favoráveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, não se refletem no posicionamento adotado por este Tribunal. Já está consolidado o entendimento de que o TCU exerce sua competência de forma independente e não se vincula a pareceres de concedentes ou repassadores de recursos públicos federais ou a decisões de Tribunais de Contas Estaduais, em sede de análise de prestação de contas de convênios (Acórdãos 2.079/2007-TCU-Segunda Câmara, 4.221/2010-TCU-Primeira Câmara e 1.553/2011-TCU-Plenário).

9.4. Ademais, entende-se que as irregularidades verificadas nestes autos são suficientemente graves para manter o julgamento de mérito e a imputação das parcelas de débito, nos termos já mencionados nas análises dos itens 7 e 8 pretéritos.

10. Aplicabilidade do precedente referente ao TC 018.217/2002-5

10.1. Um dos recorrentes requer que seja aplicado o mesmo entendimento que foi adotado no âmbito do julgamento do TC 018.217/2002-5 (peças 76, p. 2 e p. 4-10) onde se reconheceu a boa qualidade de execução do programa pela Sert/SP e todos os méritos do programa.

Análise:

10.2. Inaplicável o mencionado precedente.

10.3. O mencionado processo diz respeito ao julgamento materializado no Acórdão 2.851/2003-TCU-Primeira Câmara onde foi determinado, expressamente, o encaminhamento de cópia: “(...) do presente acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, à 5ª Secex, com vista a subsidiar o trabalho de consolidação das fiscalizações no Planfor, determinado no item 8.5 da Decisão 354/2001 – Plenário”. Veja que se trata de determinação meramente procedimental e de forma a subsidiar os trabalhos de unidade técnica deste Tribunal a fim de melhor conduzir a instrução de todas as tomadas de contas afetas ao Planfor. Transcre-se o item o mencionado item 8.5 para melhor esclarecimento sobre essa questão:

8.5 - determinar a 5.ª SECEX deste Tribunal a, após concluídas e julgadas as diversas verificações que estão em realização pelas SECEX estaduais, bem como as Tomadas de Contas Especiais instauradas pelo Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, todas relativas ao FAT/PLANFOR, proceder uma consolidação de todo o conjunto de verificações, seus dados e informações, construindo uma avaliação global e mais profunda do sistema FAT/PLANFOR objetivando subsidiar deliberação deste Tribunal com vistas a oferecer às autoridades do Congresso Nacional proposições objetivas quanto à efetividade e à validade do programa.

10.4. Aliás, o mesmo argumento em questão foi rebatido, suficientemente, no âmbito do julgamento do recurso de embargos de declaração, manejado anteriormente pelo recorrente. O relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, salientou que aquele julgado tratou de questões gerenciais, nos seguintes termos (peça 65, p. 2):

13. Por último, deve-se esclarecer ao Sr. Luís Antônio que, no Acórdão 2.851/2003-1ª Câmara, decisão está por ele invocada, o Tribunal apreciou relatório de auditoria que teve por escopo fazer uma avaliação global do Plano Estadual de Qualificação no Estado de São Paulo. Como pode ser visto no Relatório que antecede a referida decisão, objetivou-se, com a fiscalização, verificar se o programa foi planejado adequadamente, se foram realizadas avaliações consistentes, dentre outras questões gerenciais.

10.5. Enfim, ainda quanto a esse precedente, foi reconhecido, em síntese, que um dos pontos críticos do PEQ/SP é a fiscalização e que deve ser dada prioridade ao aperfeiçoamento sobre a supervisão do mesmo Plano Nacional de Qualificação, nos seguintes termos:

18. A Secex/SP registra também que nenhuma prestação de contas de execução do PEQ/SP foi rejeitada e que ‘as irregularidades porventura encontradas são saneadas o âmbito da própria Sert/SP’. A equipe de auditoria aponta que, não obstante a Sert/SP venha sendo mais exigente com a composição da prestação de contas, um dos problemas da Secretaria é a falta de estrutura para analisar de forma cuidadosa as prestações de contas, reforçando a impressão de que um dos pontos críticos do PEQ/SP é a fiscalização do programa.

19. Entendo, por isso, que a 5ª Secex, ao consolidar os trabalhos de auditoria do Planfor, deve dar atenção especial às possíveis medidas que podem ser adotadas pelos Estados e pelo MTE no

sentido de aperfeiçoar a supervisão e fiscalização do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, que está substituindo o Planfor.

20. Por fim, a unidade técnica, considerando que não foi verificada nenhuma irregularidade grave e que as inconsistências apuradas poderão ser mais adequadamente avaliadas na consolidação das demais fiscalizações do Planfor realizadas pelas Secex estaduais, a ser efetuada pela 5ª Secex, conforme determinou a Decisão 354/2001 - Plenário, deixa de sugerir qualquer medida saneadora, limitando-se a propor o arquivamento dos autos.

10.6. Ou seja, o arquivamento dos autos não se deu pela ausência de irregularidades, mas se limitou, repita-se, a providência meramente procedimental, uma vez que o encaminhamento de mérito daquele julgado foi no sentido de que fosse dada continuidade à fiscalização dos recursos do Planfor, por parte da 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal.

11. Fatos atinentes a Luís Antônio Paulino

11.1. Já o ex-Secretário do SINE/SP, Luís Antônio Paulino, repisando alguns dos argumentos anteriormente expostos, requer a exclusão de sua responsabilidade ou a aplicação de precedentes a ele favorável tendo em vista que (peça 76, p. 2-4):

a) estava na condição de servidor cedido, temporariamente, à SERT/SP;

b) conforme a comissão de TCE apontou, não exerceu a função de ordenador de despesas (atribuída ao chefe de gabinete do SERT/SP) e só ficou sabendo que exerceria a função de coordenador depois que foi nomeado;

c) sua função se limitava a fazer os encaminhamentos (sem obter as demais informações referentes à gestão e controle do PEC/1999) para a chefia do gabinete que autorizava os pagamentos após análise do setor jurídico; e

d) se dedicou, basicamente, a propor aperfeiçoamentos no programa tornando-o mais eficaz, eficiente e transparente, de sorte que, foi realizado de sua parte:

(...) melhor estudo sobre as demandas de qualificação nas respectivas áreas do Estado, de modo a orientar a oferta por parte dos parceiros da secretaria, em sua maioria esmagadora sindicatos de trabalhadores, a oferecerem os cursos que garantissem melhores oportunidades de empregabilidade nas suas respectivas regiões de atuação. Foram feitos estudos, com base nas informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego do SEADE/DIEESE e da RAIS, da demanda por mão-de-obra por regiões do Estado e já na preparação do PEC/2000 essas informações foram repassadas para todas as Comissões Municipais de Emprego (COM-Emprego) para que orientassem a oferta dos cursos na direção de cursos com maior potencial de empregabilidade. Considero, portanto, que realizei meu trabalho de forma decente e dei minha contribuição para o aperfeiçoamento do programa. Posteriormente, precisei afastar-me por problemas de saúde.

e) é injusta a sua condenação na medida que o próprio TCU tem precedente no sentido de arquivar os autos para irregularidades de constatação duvidosa em relação a sua pessoa; e

f) ante a similitude das imputações, há que ser levado em consideração os demais julgamentos deste Tribunal referentes ao Planfor, nos quais o recorrente figura como responsável, devendo ser adotado a decisão mais favorável haja vista que não se pode adotar critérios tão diferentes para julgar os mesmos fatos: "(...) se há razões para excluir meu nome de cinco deles, solicito que as mesmas razões sejam consideradas nos demais, e, em especial no processo nº 004.982/2014-2, uma vez que em nenhum dos processos há fatos ou razões diferentes".

Análise:

11.2. Não assiste razão ao recorrente.

11.3. É importante assinalar, inicialmente, que cada processo de TCE instaurado, no que tange às suas imputações, guarda peculiaridades e circunstâncias que podem, ou não, se comunicar com outros processos. No presente caso concreto, entende-se que a conduta do recorrente resta suficientemente fundamentada e caracteriza irregularidade grave, uma vez que:

a) caso sua atuação se efetivasse de maneira concreta, ou seja, exigindo a prestação de contas parcial das demais parcelas do convênio em discussão por parte da entidade contratada, nos exatos termos previstos na IN/STN 1/1997 (art. 32), ele se eximiria de responsabilidade, uma vez que tal atuação poderia resguardar regularidade sobre o repasse das demais parcelas conveniadas. Ao se omitir quanto àquelas exigências, atraiu para si a responsabilidade quanto às ocorrências de débitos constatados nesta TCE;

b) além disso, não foram apresentados quaisquer outros novos elementos por parte do recorrente que pudessem justificar aquela omissão. Por tal razão, há que se reiterar o mesmo entendimento já contido no acórdão recorrido referente à responsabilização do recorrente que, retificando o entendimento esposado pela unidade técnica de origem, entendeu que não foram exigidos documentos essenciais para aprovar a prestação de contas parcial (peça 43, p. 3-4):

(...)

Incumbia a este responsável o acompanhamento da execução do ajuste, sendo ele o responsável pela liberação dos recursos. Foi, inclusive, o signatário da ordem da liberação conjunta da 2ª e da 3ª parcela dos recursos federais, que estava em desacordo com o cronograma de desembolso pactuado e que não foi precedida da aprovação da prestação de contas parcial referente à parcela anterior.

24. Divirjo, assim, do posicionamento da unidade técnica, pois entendo que o procedimento adotado pelo ex-Coordenador Estadual do Sine/SP foi determinante para a ocorrência do débito. Lembro que o art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Se tivesse analisado tais documentos, muitas das falhas aqui encontradas poderiam ser saneadas e, na impossibilidade de assim proceder, haveria a minimização do dano ao erário.

25. A Secex/SP afirma que não se pode imputar responsabilidade ao Sr. Luís Antônio Paulino no tocante à primeira parcela dos recursos. O argumento não merece prosperar, pois, diante de todo o contexto narrado neste Voto, o gestor responde pelo acompanhamento deficiente do convênio e pela omissão em impugnar as despesas realizadas. Não adotando qualquer providência, haja vista que as irregularidades só foram constatadas posteriormente pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), deve responder solidariamente pelo dano causado ao erário, nos termos do art. 1º, § 1º, da IN TCU 13/1996 (normativo vigente à época dos fatos).

26. Por essas razões, entendo existir o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Luís Antônio Paulino e o resultado (dano ao erário);

c) percebe-se, assim, que sua omissão não se resume à mera falta de supervisão gerencial e/ou fiscalização do convênio, mas, à autorização efetiva para que as demais parcelas dos recursos fossem disponibilizadas à entidade executora sem que fossem observados os requisitos formais para da prestação de contas parcial dos recursos do convênio; e

d) enfim, quanto às demais alegações de ordem pessoal do recorrente, há que ressaltar que não estão embasadas com o necessário suporte documental, portanto, sem qualquer eficácia para, eventualmente, alterar o mérito de julgamento de suas contas.

11.4. O recorrente prossegue alegando que o julgamento das presentes contas deve seguir os mesmos entendimentos de julgamentos anteriores em que ele figura como responsável e nos quais

são imputadas as mesmas irregularidades. Cita, em especial, o julgamento referente ao “TC 004.982/2014-2”. Acontece que esse processo foi desfavorável ao recorrente na medida em que, por meio do Acórdão 3.959/2015-TCU-Primeira Câmara, suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito, tendo sido mantido pelo Acórdão 4.692/2015-TCU-Primeira Câmara, que julgou recurso de embargos de declaração pelos mesmos argumentos aqui apresentados.

11.5. À exceção dos precedentes já analisados, o recorrente não apresentou, expressamente, os demais precedentes paradigmas a ele favoráveis. De qualquer sorte, essa alegação é a mesma que foi apresentada no âmbito do recurso de embargos de declaração, anteriormente manejado pelo próprio recorrente, o que foi, correta e integralmente, enfrentada no voto condutor do Acórdão 4.691/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 64), que, em síntese, não admitiu similitude com os julgados anteriores no presente caso concreto, nos seguintes termos (peça 65, p. 2):

(...)

Apesar de o objeto dos convênios firmados com recursos do Planfor ser semelhante (capacitação profissional), cada tomada de contas especial instaurada trata de um caso concreto que possui suas particularidades e, por isso, pode-se chegar a diferentes conclusões.

11. Os TCs 017.204/2014-3 e 032.935/2014-5, por exemplo, foram arquivados com fundamento no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa 71/2012, em razão da baixa materialidade do débito (Acórdãos 1.277/2015 e 3.721/2015, ambos da 1ª Câmara). Os TCs 031.564/2014-3 e 030.168/2014-7, por sua vez, foram arquivados com fundamento no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa 71/2012, tendo em vista que a primeira notificação dos responsáveis pelo MTE só ocorreu 13 anos após as irregularidades (Acórdãos 1.675/2015 e 2.165/2015, ambos da 1ª Câmara). Saliento que os precedentes mencionados não se adequam à casuística tratada neste processo, razão pela qual se justifica tratamento diverso.

CONCLUSÃO

12. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) em face do disposto na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a prescrição não atinge a imputação de débito;

b) na qualidade de presidente da entidade recebedora de recursos que geraram débito ao Erário, incide sobre ambos a responsabilidade de ressarcimento aos cofres públicos;

c) a ausência da necessária comprovação de vínculo de nexo causalidade entre os recursos públicos federais disponibilizados e os gastos no objeto do convênio induz à configuração de débito ao Erário o que caracteriza irregularidade grave;

d) não foram apresentados comprovantes fidedignos de despesas aptos a desconstituir, parcial ou integralmente, o débito imputado aos responsáveis com base no princípio do enriquecimento sem causa;

e) o Tribunal de Contas da União não se vincula a pareceres emitidos por outros órgãos administrativos ou outros tribunais de contas, estaduais ou municipais;

f) não há identidade fática entre os fundamentos da presente TCE com os do TC 018.217/2002-5;

g) a par de diversas alegações sem comprovação documental, a inobservância de requisitos formais quanto à aprovação de prestação de contas parcial de recursos de convênio constitui irregularidade grave ao propiciar a continuidade do repasse das demais parcelas daquela tratativa o que veio a caracterizar acompanhamento deficiente do convênio.

12.1. Com base nessas conclusões e considerando, principalmente, a ausência de novos



elementos aptos a desconstituir as parcelas de débitos imputadas aos responsáveis, propõe-se que os recursos interpostos pelos recorrentes não sejam providos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:
- a) conhecer dos recursos interpostos para, no mérito, negar-lhes provimento; e
 - b) dar ciência aos recorrentes, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 7/4/2016.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)