

VOTO

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) é composto por projetos e programas de educação profissional e financiado 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 96/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo (CCA/SP).

5. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou à entidade a quantia de R\$ 129.999,40 para realização de cursos de formação de mão de obra para 2.418 treinandos com as seguintes denominações: cooperação agrícola, educação ambiental, instalação e manejo de estufas, formação de monitores para educação de jovens e adultos, inserção da mulher na sociedade, comercialização agrícola, agrícola orgânica, cultivo de horta medicinal, apicultura, farmácia viva e saúde preventiva, beneficiamento do leite, beneficiamento e armazenagem de grãos, qualificação de jovens no meio rural, piscicultura, beneficiamento de frutas; viveiros de mudas, suinocultura, dentre outros.

6. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora por meio dos cheques 1.368 (1ª parcela), 1.543 (2ª e 3ª parcelas), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 51.999,76 e R\$ 77.999,64, depositados em 25/10/1999 e 22/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 41 e 51).

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) Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo – CCA/SP (entidade executora) e Sra. Maria Rodrigues dos Santos (presidente da entidade à época dos fatos):

(i) ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da aplicação integral dos recursos na realização das ações de qualificação profissional contratadas;

(ii) constatação, nos documentos referentes às ações pedagógicas, de que as atividades de qualificação profissional deixaram de comprovar a concretização das ações de qualificação profissional de 2.058 treinandos, descumprindo o previsto no Plano de Trabalho (diários de classe e listas de presença sem as assinaturas dos respectivos instrutores e desacompanhados de fichas de inscrição de alunos);

(iii) não-indicação dos integrantes do corpo técnico e administrativo que participariam da execução das ações de educação, não-apresentação da formação e experiência dos profissionais e não comprovação das condições das instalações físicas e dos equipamentos de que dispunha;

(iv) movimentação financeira irregular dos recursos do convênio; e

(v) instrutor ministrando aulas para turmas diversas num mesmo dia e horário e em municípios distantes 268 km; 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):

(i) inexecução do Convênio Sert/Sine 96/99 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP devido à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora;

(ii) autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das liberações anteriores e sem comprovação da efetiva execução das ações de qualificação profissional; e

(iii) 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 (MTE), 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 as alegações de defesa de mesmo teor (peças 28 e 26).

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 MTE e o Plano de Estadual de Qualificação (PEQ), construído em consonância em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrando-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 MTE e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada 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 MTE, transcrevem excertos de depoimentos que teriam sido prestados por

testemunhas arroladas no procedimento administrativo instaurado no âmbito da Sert/SP para apurar a responsabilidade de servidores e gestores.

15. A Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo (CCA/SP) e Sra. Maria Rodrigues dos Santos, regularmente notificados via edital após infrutíferas tentativas de localização, mantiveram-se silentes.

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

17. Por outro lado, a unidade técnica sugere a rejeição parcial 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 segunda e terceira parcelas em desacordo com as disposições da avença. Do que ressaí dos autos, essas parcelas foram liberadas na mesma data, sem que restassem aprovadas as contas parciais.

18. Desse modo, a unidade técnica recomenda que as contas deste responsável sejam julgadas irregulares, procedendo-se à sua condenação em débito solidariamente com a entidade executora e com a Sra. Maria Rodrigues dos Santos.

19. A Secex/SP recomenda, ainda, 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 seja aplicada ante a ocorrência da prescrição punitiva (**vide** Acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, dentre outros).

20. Acolho a análise efetuada pela Secex/SP e ratificada pelo MP/TCU, motivo por que incorporo-a às minhas razões de decidir.

21. 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.

22. 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”*.

23. 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.

24. 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.

25. Além da deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do convênio, releva registrar, ainda, a autorização de pagamento de parcelas de recursos sem que fosse comprovada a efetiva execução das metas pactuadas.

26. Por ter a secretaria paulista firmado convênio com a cooperativa, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (Instrução Normativa STN 1/1997) e, por isso, a 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.
27. 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 2, p. 13), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário.
28. Conforme a referida cláusula, o repasse dos recursos seria feito conforme o cronograma de desembolso, sendo que a transferência das parcelas posteriores ficaria condicionada à aprovação da prestação de contas em relação às anteriores.
29. Segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela (R\$ 51.999,82) exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a Informação 92/99 (peça 2, p. 39).
30. Sobre as segunda e terceira parcelas, o plano de trabalho estabelecia, em seu item V (peça 1, p. 239), que ocorreria da seguinte forma: a segunda, no valor de R\$ 38.999,82, 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 mesmo valor, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe.
31. Ocorre que a segunda e terceira parcelas foram liberadas na mesma data, por solicitação da cooperativa, que alegou o encerramento dos cursos previstos no convênio naquela data, 15/12/1999 (peça 2, p. 45). Por outro lado, a Informação 310/99, de 21/12/1999, não esclareceu se a documentação exigida no cronograma de desembolso foi apresentada, fazendo apenas remissão genérica à cláusula sexta do convênio, ao cronograma de desembolso e ao plano de trabalho.
32. Portanto, 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.
33. Observa-se, pois, que, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas, isto é, os recursos públicos foram liberados exclusivamente com base em informações fornecidas pelo próprio beneficiário dos valores. Esse procedimento irregular propiciou que a cooperativa recebesse o preço total dos serviços sem apresentar documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual.
34. Caracterizada a gravidade da ocorrência, entendo que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização do repasse da segunda e terceira parcelas, devem ser rejeitadas.
35. 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.
36. Quanto à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, endosso os pareceres uniformes emitidos nos autos.

37. 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.

38. A Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo - CCA/SP e a Sra. Maria Rodrigues dos Santos 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 citados no item 8, letra “a”, deste Voto.

39. Ao examinar a prestação de contas apresentada pela entidade, a Secex/SP chamou a atenção para o fato de que não foram enviados documentos comprobatórios das despesas efetuadas, tais como notas fiscais e recibos. Essa falha inviabilizaria o estabelecimento do nexos causal entre os pagamentos listados, os extratos bancários e o objeto pactuado.

40. Em defesa apresentada junto à CTCE (peça 3, p. 79), a Sra. Maria Rodrigues dos Santos alegou que a legislação específica não exigia o envio dos documentos contábeis na prestação de contas, exigindo apenas o envio dos anexos com anotações de pagamentos e seus respectivos dados, cuja determinação legal foi rigorosamente cumprida com a apresentação da prestação de contas final (peça 2, p. 61). Alegou também a sua boa-fé, visto que referidos documentos foram preservados por vários anos, sem que qualquer solicitação fosse enviada à conveniente (peça 2, p. 137).

41. Todavia, a unidade técnica observou que a CTCE, por meio do Ofício 187/2006, solicitou à cooperativa a documentação referente à execução física e financeira do convênio. Embora notificada mediante correspondência registrada (peça 1, p. 229-231), a responsável não disponibilizou os documentos contábeis, tidos como imprescindíveis à demonstração das despesas com os materiais e os serviços.

42. Ademais, segundo determina o art. 30, § 1º, da IN STN 1/1997, os documentos de despesas deveriam ser arquivados pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, o que não ocorreu, pois não houve aprovação das contas.

43. Verificou-se, ainda, a utilização de “cheques-saque” para o pagamento de vários beneficiários, o que, em confronto com a relação de pagamentos, demonstra que R\$ 89.895,40 (equivalentes a 70% dos pagamentos efetuados) foram movimentados dessa forma e com pagamento a diversos beneficiários mediante um único cheque compensado ou sacado. Essa prática contraria os normativos vigentes e impedem o necessário nexos 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.

44. Dessa forma, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e endossado pelo **Parquet** especializado, no sentido de impugnar a totalidade dos valores repassados.

45. Quanto à responsabilização, além da cooperativa conveniente e da 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.

46. 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.
47. 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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 17 de maio de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator