

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial, em fase de recurso de reconsideração, instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 102/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (Sintracon/SP), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. Os responsáveis foram condenados, por meio do Acórdão 4.089/2015 – 1ª Câmara, em solidariedade, ao ressarcimento integral do valor transferido.

2. O sindicato e Antônio de Sousa Ramalho, presidente da entidade, alegam:
 - o Tribunal reconheceu que o objeto do convênio foi executado, não obstante a documentação apresentada padecer de problemas de ordem formal;
 - determinar a devolução integral dos recursos, diante do fato de que não restou comprovado que o objeto não foi executado, fere de morte os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;
 - em caso de irregularidade em contrato administrativo, a jurisprudência é pela isenção de devolução de recurso ao erário nas hipóteses de cumprimento do objeto do contrato, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da administração pública;
 - não é aceitável a responsabilização pessoal do presidente do sindicato, porquanto o estatuto da entidade exclui a responsabilidade solidária do dirigente. Além disso, o TCU isentou Walter Barelli e Nassim Gabriel Mehedff, ex-titular da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, respectivamente.
3. O ex-Coordenador estadual do Sine/Sert, Luis Antônio Paulino, trouxe os seguintes argumentos:
 - prescrição da dívida
 - as contas da Sert de 1999 foram aprovadas pelo TCE/SP;
 - o TCU deve aplicar o mesmo entendimento constante do TC 018.217/2002-5, que destacou a boa qualidade da execução do programa pela Sert/SP;
 - não era ordenador de despesa; sua função era fazer os encaminhamentos para a chefia de gabinete da Secretaria;
 - invoca precedentes do TCU que o isentaram de responsabilização, em especial o deliberado no TC 004.982/2014-2.
4. Os recursos de reconsideração interpostos por Antonio de Sousa Ramalho, Luís Antônio Paulino e pelo Sintracon/SP podem ser conhecidos, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei Orgânica do Tribunal.
5. O auditor da Serur, na instrução de peça 92, que obteve a anuência dos dirigentes da unidade técnica e do representante do MP/TCU, propõe negar provimento ao recurso.
6. Em primeiro lugar, é importante fazer menção às espécies de vínculos jurídicos estabelecidos entre o órgão da administração e o particular, para efeito da comprovação do objeto pactuado. No âmbito do Planfor, as avenças celebradas entre o ente federado e a entidade responsável por ministrar os cursos de capacitação profissional são feitas tanto pela via contratual como por meio de convênio. A diferença é importante, na medida em que a forma como a regular aplicação dos recursos é aferida assume peculiaridades. A distinção foi abordada pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.137/2016 – 1ª Câmara:

“13. O Governo Federal repassou ao Estado do Pará a importância de R\$ 43.647.186,00 para a qualificação de profissionais. Posteriormente, o ente estadual descentralizou o

montante recebido, momento em que destinou, por meio de contrato administrativo, R\$ 375.001,47 para o Senai.

14. Por se tratar de contrato, o foco deste Tribunal deve ser finalístico, procurando identificar eventual inexecução das metas físicas pactuadas. Não me parece razoável exigir do Senai a apresentação de todos os comprovantes de despesas associados às ações educacionais, sobretudo porque, como se sabe, tais exigências são obrigatórias somente para convênios.”

7. No Acórdão 2.792/2016 – 1ª Câmara também fez referência ao tema:

6. As atividades desempenhadas pelo Estado do Pará no âmbito do Planfor para o período 1999-2002 estavam amparadas pelo Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 (peça 1, pp. 17-30). O instrumento, de acordo com seu preâmbulo, regeu-se em conformidade com as disposições da Lei 8.666/1993, da Lei 9.648/1998, do Decreto 93.872/1986 e da Instrução Normativa da STN 1/1997. Trata-se, portanto, de uma relação convencional clássica, na qual, além dos interesses comuns e recíprocos entre as partes, exige-se não apenas a comprovação da execução do objeto, mas também a demonstração da correta aplicação dos recursos recebidos, mediante o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os serviços prestados.

7. Situação totalmente distinta ocorre em relação ao liame estabelecido entre a Seteps/PA e a entidade executora, no caso o Centro Social de Valorização da Família. Há, aqui, uma prestação de serviço, caracterizada por uma complementariedade ou bilateralidade de interesses, estabelecida através de um acordo sinalagmático. O documento que concretizou o pacto foi o Contrato 22/1999 (peça 1, pp. 121-129), ao qual se aplicam as regras gerais previstas na Lei 8.666/1993 para os contratos administrativos.

8. Nesse caso, ao contrário do convênio, a comprovação da execução dos serviços não ocorre mediante prestação de contas, mas de acordo com as regras para recebimento de qualquer obra, serviço ou bem, estabelecidas na Seção IV do Capítulo III da Lei 8.666/1993 e no próprio contrato.

8. Dito isso, parte das alegações recursais do sindicato e de seu presidente perdem força, visto tratar-se, aqui, do Convênio 102/99, firmado entre o Sert/Sine e o Sintracon (peça 2, pp. 49-63). Refiro-me ao argumento de que em contratos administrativos não deve haver devolução dos recursos se o objeto da avença foi executado.

9. O Relator, **a quo**, Ministro Benjamin Zymler, já havia pontuado, com precisão, a questão em seu voto:

“9. Inicialmente menciono que, por ter a Secretaria paulista firmado convênio com o Sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade dos desembolsos realizados (art. 30 do mencionado normativo), juntando inclusive recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, termo de entrega dos vales-transportes, fichas de inscrição dos alunos, dentre outros. Abro parênteses para esclarecer que todos esses elementos foram expressamente requeridos ao conveniente pela comissão de tomada de contas especial instituída pelo MTE, solicitação essa infrutífera.”

10. Não obstante a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas ser no sentido de mitigar, no âmbito do Planfor, a absoluta necessidade de elementos probatórios das despesas realizadas, isso não é suficiente para aceitar a regular aplicação dos recursos pelo Sintracon/SP, ante a precariedade da documentação apresentada a título de prestação de contas. Veja-se, a propósito, excerto da instrução da Secex/SP, que baseou, nesse ponto, o voto do Relator **a quo**:

“59.2. Assim, observando tão somente aqueles parâmetros norteadores (itens 15-17), há indícios de que os cursos foram realizados. Malgrado esta constatação, em se tratando de convênio, cumpre proceder ao exame conjunto dos documentos constantes do processo,

haja vista a necessidade de o conveniente comprovar a relação existente entre objeto executado e os recursos disponibilizados mediante o convênio.

(...)

59.4. *Comparando o referido plano de aplicação com as despesas declaradas na relação de pagamentos (peça 2, pp. 144-155), verifica-se uma aparente conformidade, o que nos levaria à conclusão de que não houve desvio de finalidade ou objeto. No entanto, a ausência dos documentos comprobatórios das despesas não permite atestar com precisão a veracidade das informações constantes da mencionada relação de pagamento, o que impede opinar conclusivamente sobre este aspecto.*

(...)

59.6. *Assim, à exceção do contrato celebrado com o IPEC (peça 9, pp. 80-83), comentado no item 61 a seguir, não constam dos autos quaisquer documentos comprobatórios das despesas incorridas. Anote-se que outros elementos poderiam auxiliar na convicção de que houve o efetivo cumprimento do objeto acordado, tais como: 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; notas fiscais de aquisição de materiais. Contudo, nada neste sentido foi apresentado, comprometendo a comprovação da efetiva execução do objeto contratado.”*

11. A conclusão foi reafirmada pela Secretaria de Recursos, que assinalou:

“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.”

12. Quanto à inclusão do presidente do sindicato no polo passivo desta TCE, os recorrentes argumentam que o acórdão recorrido está dissonante com a previsão do estatuto da entidade, que exclui a responsabilidade solidária do gestor.

13. A alegação não procede. Já é sedimentada a jurisprudência desta Corte de que a entidade signatária do convênio e seu gestor máximo respondem solidariamente pelo prejuízo causado ao erário. A polêmica ficou definitivamente assentada no incidente de uniformização de jurisprudência que culminou com o Acórdão 2.763/2011 – Plenário, onde o TCU firmou o seguinte entendimento:

“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”.

14. Ademais, uma previsão em estatuto de uma entidade privada não pode, evidentemente, afastar a incidência do arcabouço legal e da jurisprudência deste Tribunal.

15. Prosseguindo, ainda com relação à condenação pessoal do presidente do sindicato, em solidariedade com a entidade, a não responsabilização de Walter Barelli e de Nassim Gabriel não fere, como querem os recorrentes, o princípio da isonomia e da impessoalidade. A situação do então Secretário da Sert/SP e do ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego são distintas. O primeiro figurou apenas como responsável pela formalização do convênio, sem evidências de que tenha tido participação efetiva nas ocorrências. Já o então titular da SPPE/MTE se limitou a atuar no repasse dos recursos ao Estado de São Paulo, sem qualquer ingerência na contratação da entidade executora ou na execução do convênio.

16. Portanto, o recurso interposto pelo Sintracon/SP e por seu presidente, Antônio de Sousa Ramalho, não merece provimento.

17. Também o recurso interposto por Luis Antônio Paulino deve ser rejeitado. Especial destaque merece o argumento de que o TCU deveria aplicar o mesmo entendimento adotado no TC 004.982/2014-2. Ocorre que também nesse processo o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com a condenação em débito, solidariamente com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Piracicaba, Rio das Pedras e Saltinho, e a José Luiz Ribeiro, presidente da entidade (Acórdão 3.959/2015 – 1ª Câmara). Em recente deliberação, o TCU decidiu por rejeitar o recurso de reconsideração do ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Empregos, por meio do Acórdão 5.879/2016 – 1ª Câmara, no qual o responsável trouxe exatamente as mesmas alegações apresentadas nestes autos.

18. Por fim, o pleito do Sintracon/SP, no sentido do parcelamento do débito em 60 meses, sem a incidência de juros ou correção monetária, deve ser rejeitado, ante a ausência de previsão legal ou regimental.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de novembro de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator