

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

TC 030.199/2014-0

Tomada de contas especial

Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicação e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades verificadas no Convênio Sert/Sine 153/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (peça 1, p. 3), com o aporte de R\$ 497.412,00 em recursos federais, liberados em duas parcelas (peça 1, p. 157 e 159). O convênio previa a realização de 4 cursos em 101 turmas, beneficiando 3.900 treinandos (peça 1, p. 54).

2. Referido convênio foi custeado com recursos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), repassados à Sert/SP por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 e Termo Aditivo 1, no valor global estimado de R\$ 451.964.186,83. O objeto do convênio era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução de atividades inerentes à qualificação profissional (peça 1, p. 17-27 e 31-34).

3. Em 2001, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) concluiu fiscalização com o objetivo de verificar a regularidade da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999, tendo identificado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes firmados pela Sert/SP, conforme consignado na Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-16). Em face de tais constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial em 3/3/2005 (peça 1, p. 3), que culminou com a autuação de 176 processos de TCE, um para cada instrumento pactuado pela Sert/SP e as entidades executoras (peça 3, p. 7).

4. Relativamente ao Convênio Sert/Sine 153/99, a CTCE considerou não ter restado devidamente comprovada a execução física do convênio, bem como apontou falhas na execução financeira, quantificando o débito em R\$ 485.714,08 (peça 3, p. 9). Esse valor corresponde ao valor integral repassado, descontados os valores devolvidos pelo Sindicato ao final da vigência do convênio (peça 2, p. 127). A comissão de TCE responsabilizou solidariamente os Srs. Walter Berelli (ex-Secretário de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP), Nassim Gabriel Mehedeff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE), o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e seu presidente à época do ajuste, Almir Munhoz (peça 3, p. 15).

5. Em sua primeira instrução, a Secex-SP propôs o arquivamento do processo com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo em vista que a análise conclusiva da TCE e o débito apurado foram encaminhados aos responsáveis somente em novembro de 2013, decorridos quatorze anos da apresentação de contas pelo Sindicato (peças 4-6).

6. Ao atuar no processo, naquela oportunidade, manifestei minha concordância com a proposta da unidade técnica (peça 7).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

7. Vossa Excelência, no entanto, divergiu do encaminhamento sugerido, por entender que a notificação dos responsáveis realizada pela autoridade administrativa em abril de 2006, momento em que não havia transcorrido prazo superior a dez anos da data da celebração do Convênio Sert/Sine 153/99, constituiu postura inequívoca de apurar eventual débito existente, não sendo aplicável no caso concreto o disposto no art. 6º, inc. II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Diante disso, e considerando as irregularidades relatadas pela CTCE, V. Exc.^a determinou a citação solidária do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e do Sr. Almir Munhoz, no montante total dos recursos repassados, deduzido o valor de R\$ 11.697,92 restituído pelo Sindicato à Sert/SP (peça 8).

8. A unidade técnica realizou a citação dos responsáveis indicados no despacho de peça 8 (peças 14-15), tendo sido apresentadas as defesas de peças 20 e 25.

9. Diante das alegações de defesa apresentadas, a Secex-SP concluiu, em pareceres uniformes, que parte da execução física do objeto não foi comprovada, uma vez que os responsáveis não lograram evidenciar a entrega de vales transporte e o fornecimento de alimentação e material didático aos treinandos, tampouco demonstraram a inserção de 5% dos concluintes no mercado de trabalho. Quanto à execução financeira, considerou não comprovadas despesas no montante de R\$ 370.987,89, tendo em vista a apresentação de documentação considerada inidônea ou inconsistente. Em razão disso, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e do Sr. Almir Munhoz, condenando-os em débito pelo montante que não teve a regularidade da execução financeira devidamente comprovada. A unidade instrutiva deixou de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em face da prescrição da pretensão punitiva (peças 28-30).

10. De minha parte, peço vênias para divergir do encaminhamento sugerido, com base nos argumentos a seguir expostos.

11. A regra no exame da regularidade da execução de convênios que envolvam recursos federais é a comprovação da regularidade tanto da execução física quanto financeira do ajuste, comprovação essa a cargo do gestor dos recursos. Todavia, a jurisprudência do TCU relativa às tomadas de contas especiais relacionadas ao Planfor é no sentido de considerar as contas regulares com ressalvas ou irregulares sem débito, com aplicação de sanção (nesse último caso, se houver outras falhas que não a inexecução contratual), caso sejam *“apresentados elementos **minimamente aptos a comprovar a execução do objeto**”* (voto condutor do Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário), ainda que a regularidade da execução financeira não reste comprovada. Nessa mesma linha de privilegiar a comprovação da execução física, o voto condutor do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário conclui pela inexistência de débito em razão de constarem dos autos *“documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, **instrutores, treinandos e instalações físicas**”*.

12. Essa interpretação mais flexível deve-se ao contexto em que foi realizado o Planfor, no qual foi constatado um conjunto de falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no programa.

13. Assim, no caso concreto em exame, entendo que, apesar de não haver comprovação financeira da totalidade dos recursos relativos ao Convênio Sert/Sine 153/99, existem elementos capazes de demonstrar a execução física de parcela significativa do objeto, conforme exige a jurisprudência deste TCU.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

14. A unidade técnica entendeu que a execução física foi parcialmente comprovada, ficando pendente a comprovação de fornecimento de vales-transporte, alimentação e material didático, bem como a inserção dos alunos. No entanto, como já mencionado, a jurisprudência relativa ao Planfor no âmbito desta Corte é no sentido de que, comprovada a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento (instrutores, treinandos e instalações físicas), o débito deve ser afastado.

15. A planilha apresentada pela comissão de TCE à peça 2, p. 129-133 elenca as turmas para as quais foram apresentadas fichas de frequência pela entidade executora. Segundo esse levantamento, o Sindicato teria apresentado diários de classe relativos a 101 turmas, perfazendo 3.079 **concluintes** dos cursos, ou seja, não computando os alunos evadidos. Esse quantitativo corresponde a 100% das turmas previstas e 78,95% do número de beneficiários pactuado por meio do Convênio Sert/Sine 153/99, como se observa no quadro seguinte:

Curso	Previsto			Demonstrado por meio de fichas de frequência		
	Qtde turmas	Total alunos	Valor (R\$) (1)	Qtde turmas	Total alunos concluintes	% execução física
Telemarketing	60	2.400	228.000,00	60	1.922	80,08%
Atendente	36	1.440	252.000,00	34	1.034	71,8%
Instal./reparo linhas e aparelhos	3	36	8.604,00	3	36	100%
Construção de redes de cabos telef. subterrâneos	2	24	8.808,00	4	87	362,5%
Totais	101	3.900	497.412,00	101	3.079	78,95%

Fonte: peça 1, p. 54, 76-77 (previsto); peça 2, p. 129-133 (demonstrado).

(1) Valor calculado a partir do custo médio previsto por aluno multiplicado pelo número de alunos pactuado.

16. Como destacado pela unidade técnica, a CTCE não juntou ao presente processo a totalidade dos documentos apresentados pelo Sindicato a título de prestação de contas, mas apenas uma amostra desses documentos (peça 2, p. 29; peça 28, p. 8). As fichas de frequência e relatórios técnicos das metas atingidas acostados aos autos constam da peça 2, p. 30-77. A partir de seu exame, observa-se estarem consignadas as datas, horários e locais dos cursos, bem como o nome e assinatura do instrutor, além do nome e controle de frequência dos alunos.

17. Observa-se alguma diferença entre os quantitativos de turmas e alunos previstos e executados em alguns cursos. Todavia, analisados os totais, verifica-se que a execução estaria próxima do esperado, sobretudo se considerada a ocorrência de evasão, comum nesse tipo de ação.

18. Embora a existência de alunos esteja demonstrada apenas pelas fichas de frequência e relatórios técnicos emitidos pela executora, considero frágeis os argumentos da CTCE para desconsiderá-los como documentos hábeis à comprovação da execução física. Segundo a referida comissão, a falta de apresentação das fichas de inscrição, o fato de os diários terem sido preenchidos por uma mesma pessoa, independente de quem ministrou os cursos, e a alegação de que o número de inscritos, de evadidos e de aprovados estaria pré-impresso antes de serem lançados os conteúdos programáticos colocariam em dúvida a fidedignidade dos documentos apresentados (peça 2, p. 126). Não obstante, verifico que tais

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

suspeitas não foram efetivamente comprovadas pela CTCE por meio de outros elementos ou reforçadas por outras evidências. Além disso, no que se refere às fichas de inscrição, a unidade técnica esclareceu que sua apresentação não constava dos itens exigidos pelo Convênio Sert/Sine 153/99 (peça 28, p. 9).

19. Juntamente com os diários de classe, os documentos apresentados a título de comprovação financeira indicam ainda a existência de outros dois elementos essenciais às ações de qualificação: instrutores e espaço físico. No que diz respeito aos **instrutores**, a Secex-SP destaca que há uma correspondência entre as informações que constam dos diários de classe e os recibos de pagamento de pessoal apresentados pelo Sindicato e glosados pela CTCE, motivo pelo qual propõe reconsiderar a glosa das despesas com pessoal (peça 28, p. 9). Quanto ao **espaço físico**, constam dos autos recibos de locação de salas de aula emitidos por cinco instituições (peça 2, p. 108-112). Cotejando as informações desses recibos com os diários de classe (peça 2, p. 31-39, 41-55 e 57-78), verifica-se que os endereços e datas de utilização (1 a 30/12/1999) são compatíveis, apesar de os recibos terem sido emitidos no mês seguinte aos eventos, em janeiro de 2000.

20. Considero, portanto, que o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, pela irregularidade das contas e imputação de débito, deve-se, primordialmente, à não comprovação da execução financeira quanto à totalidade dos recursos repassados, e não à inexecução dos cursos contratados. No entanto, havendo elementos no sentido de que os cursos foram executados, a jurisprudência majoritária desta Corte nos casos relativos ao Planfor indica encaminhamento diverso, qual seja, o afastamento do débito.

21. Destaco, ainda, que a nota técnica decorrente da fiscalização realizada pela SFC sobre a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99 não relatou qualquer irregularidade especificamente quanto ao Convênio Sert/Sine 153/99 (Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001, peça 1, p. 4-16).

22. **Quanto à proposta de aplicação de multa ao responsável**, destaco que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

23. A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.

24. O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

25. Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.

26. No caso vertente, a execução do convênio se deu em 1999. Como o ato que ordenou a citação está datado de **12/6/2015**, conforme despacho de Vossa Excelência (peça 8), entendo não caber a apenação dos responsáveis ouvidos neste processo, visto que, no momento da ordenação da citação, já havia transcorrido prazo superior a dez anos, configurando-se, portanto, a prescrição da pretensão punitiva.

27. Assim, diante do contexto em que se deu o Planfor e dos indicativos de execução do convênio existentes nos autos, proponho o afastamento do débito e o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e de seu presidente à época, Sr. Almir Munhoz, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II c/c arts. 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador