

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), atual Ministério do Trabalho e Previdência Social, em razão de irregularidades na execução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 075/99, 076/99 e 078/99, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani. As irregularidades aqui apuradas estão inseridas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), no qual o Governo Federal transferiu recursos para o Estado de São Paulo para realização de cursos de capacitação de mão de obra.

2. Por meio dos mencionados ajustes, a secretaria paulista repassou ao instituto R\$ 373.324,00 para realização de cursos de formação de mão de obra em informática básica, compreendendo **Web Design**, arquitetura de banco de dados, instalação e manutenção de computadores, rede de computadores e **Visual Basic**. Ao todo, era prevista a capacitação de 2.285 pessoas. Em valores monetários, os ajustes podem ser assim individualizados: R\$ 25.024,00 para o contrato 40/99; R\$ 219.775,00 para o contrato 75/99; R\$ 65.975,00 para o contrato 76/99; e R\$ 62.550,00 para o contrato 78/99.

3. A Secex/SP apontou a inexecução dos ajustes, em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas. Em especial, destacam-se as seguintes inconsistências: a) grande parte dos instrutores não figurava na lista de remuneração de pessoal da instituição; b) não-apresentação da totalidade das fichas de treinandos para validação das frequências dos alunos; c) informações inverossímeis acerca do período de realização das aulas; d) falta de qualificação técnica dos instrutores responsáveis; e) ausência de comprovação de instalações adequadas; f) descumprimento da obrigação de encaminhar, no mínimo, 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho; e g) substituição de vale-transporte pelo fornecimento de refeições e materiais didáticos sem autorização da secretaria contratante e sem apresentação dos documentos fiscais válidos.

4. Em razão disso, promoveu-se a citação do Instituto do Trabalho Dante Pellacani, do Sr. Nilson Araújo de Souza, presidente da entidade à época dos fatos, do Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Empregao (Sine/SP), pelo total dos recursos repassados à entidade.

5. A Secex/SP analisou as alegações de defesa apresentadas e propôs, ao final, acatar a defesa dos Srs. Nilson Araújo e Luis Antônio, julgando suas contas regulares; julgar irregulares as contas do Instituto Dante Pellacani, condenando-o em débito, sem cominação de multa; e julgar irregulares as contas do Sr. Walter Barelli, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente, manifestando-se pela responsabilidade solidária do Sr. Walter Barelli em relação ao débito. Nos demais pontos, o **Parquet** aquiesceu à análise da unidade técnica.

6. Com as vênias de estilo, no caso concreto, acredito que possa ser afastada a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, visto que sua participação no dano causado ao erário foi de menor importância. Explico. As peças deste processo evidenciam que o gestor foi o responsável tão somente pela formalização dos contratos, não havendo documentos que permitam aferir sua participação nas demais etapas que culminaram o débito. Assim, não me parece razoável punir o gestor tão somente porque teria deixado de zelar para que as ações de qualificação profissional fossem executadas segundo as cláusulas pactuadas nos contratos, como quer o Ministério Público junto ao TCU. Defendi o mesmo raciocínio nos Acórdãos 3.445/2016, 3.111/2016, 1.805/2016, 1.363/2016, 7.580/2015, 7.750/2015, 7.580/2015, todos da Primeira Câmara.

7. Não havendo outros elementos que caracterizem de forma inequívoca sua responsabilidade, julgo que suas alegações de defesa devem ser acolhidas. A tese aqui consignada difere da adotada por esta Corte no julgamento das tomadas de contas especiais resultantes do Planfor no Distrito Federal, a exemplo do contido nos Acórdãos 1.121/2009-Plenário e 1.314/2009-Plenário, pois, naqueles casos, ficou demonstrado que a autoridade máxima da Secretaria Distrital do Trabalho, Emprego e Renda já tinha ciência das irregularidades – ou pelo menos deveria ter – e não adotou qualquer medida corretiva. Na ocasião, foi identificado que, dentre outras coisas, o TCDF apontara em exercícios anteriores as mesmas falhas – circunstância esta não presente no caso concreto.

8. Além do mais, a multa proposta pela Secex/SP estaria prescrita, em conformidade com o recente entendimento deste Tribunal (Acórdão 1.441/2016-Plenário), que defende a utilização do prazo definido no art. 205 do Código Civil. Isso porque, considerando que os contratos foram celebrados 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, estão prescritas as sanções no caso concreto.

9. A mesma conclusão não pode ocorrer em relação ao débito. Lembro que o ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição, da Súmula TCU 282 e da reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 4/9/2008, DJe 9/10/2008, dentre outros). Assim, a tese suscitada pelos responsáveis deve ser rejeitada.

10. Nas demais questões, acompanho a essência dos pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

11. Em diversos precedentes, de que são exemplos os Acórdãos 3.959/2015–1ª Câmara e 4.089/2015–1ª Câmara, defendi que o Sr. Luis Antônio deveria responder pelo débito, porque incumbia a ele o acompanhamento da execução do ajuste e porque, naqueles julgados, teria autorizado a liberação de recursos sem o prévio exame da regularidade da execução dos convênios e/ou dos contratos.

12. No caso concreto, ocorre que as autorizações irregulares de pagamentos, com uma única exceção, foram subscritas pelo coordenador adjunto do Sistema Nacional de Emprego, Sr. João Barizon Sobrinho. A única assinada pelo Sr. Luis Antônio refere-se ao pagamento da primeira parcela do contrato 40/99. Por se tratar de pagamento inicial, o contrato exigia do instituto tão somente a apresentação do relatório de instalação dos cursos – requisito atendido no caso concreto. Assim, a despeito do acompanhamento deficiente, vislumbro que sua defesa possa ser parcialmente acolhida, afastando sua responsabilidade pelo débito.

13. Em princípio, deveria o Sr. João Barizon ser chamado aos autos para responder em solidariedade pelo débito. Porém, considerando que o gestor faleceu no ano de 2005 e que o espólio até o momento não foi citado, aplico no presente caso o disposto no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012, dispensando o retorno dos autos à unidade técnica.

14. Deve-se reconhecer a ilegitimidade do Sr. Nilson Araújo de Souza para figurar no polo passivo da presente tomada de contas especial. Por se tratar de contratos firmados com o poder público, o presidente do instituto contratado não geriu recursos estatais. Eventual responsabilização dependeria da comprovação de algum dos requisitos que autorizam a desconsideração da personalidade jurídica da contratada (art. 50 do Código Civil), não presentes no caso concreto.

15. A nulidade processual arguida pelo instituto não merece prosperar. A troca dos membros da comissão ministerial responsável pela análise dos processos de TCE do Planfor não configura violação ao contraditório e à ampla defesa, pois, quando o processo já se encontrava no TCU, os responsáveis tiveram oportunidade de se manifestar sobre todas as irregularidades apuradas. Também

não há que se falar em tribunal de exceção, pois a comissão interna não julga contas, tampouco condena em débito.

16. Ao contrário do que alegam, o valor consolidado nesta tomada de contas especial não é irrisório. Só haveria dispensa da instauração deste processo se o dano ao erário atualizado monetariamente fosse inferior a R\$ 75.000,00 (art. 6º, inciso I, da IN TCU 71/2012), que não é o caso.

17. O pleito de arquivamento deste processo em razão do longo decurso de prazo merece ser acolhido parcialmente. Isso porque, em relação ao contrato 40/99, o instituto não foi notificado acerca das irregularidades no período de dez anos, a contar dos fatos (art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012). Assim, como só tomou ciência com a citação do TCU, ocorrida em fevereiro de 2015, considero existir prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, especificamente em relação ao ajuste mencionado.

18. Sobre os demais negócios jurídicos, há nos autos comprovantes de notificação do instituto dentro do prazo regulamentar. Logo, a TCE deve ter continuidade em relação aos contratos 075/99, 076/99 e 078/99.

19. O precedente invocado pelo contratado (Acórdão 1.091/2015-2ª Câmara) não se amolda ao caso concreto. Naquele julgado, a instituição havia apresentado, ao Ministério do Trabalho e Previdência, diários de classe, listas de frequência, relação de encaminhados ao mercado de trabalho, dentre outros elementos. Todavia, como tais documentos foram extraviados posteriormente por circunstâncias alheias à vontade da instituição, as contas foram consideradas ilíquidáveis por não ser possível proferir julgamento de mérito. Diferentemente do caso concreto, os documentos haviam sido entregues à pasta ministerial.

20. Superadas as preliminares, passo ao mérito. Antes, porém, esclareço que, após minhas considerações preliminares, o débito restringe-se ao valor integral dos contratos 075/99, 076/99 e 078/99, de responsabilidade do Instituto do Trabalho Dante Pellacani. Em valores históricos, o dano apurado é de R\$ 348.300,00.

21. A contratada afirma que são exigidos nesta tomada de contas especial documentos relativos à execução financeira, o que, no seu entender, não poderia ocorrer, pois o instituto não firmou convênios, mas, sim, contratos.

22. O argumento é parcialmente procedente. Os contratos não se sujeitam ao regime jurídico próprio dos convênios. No entanto, nada impede que os editais e os contratos fixem a obrigação de a contratada apresentar elementos da execução financeira. Nesse sentido, os três contratos exigiam do instituto a apresentação dos seguintes elementos: a) relatório técnico de metas atingidas; b) diários de classe; c) cópias autenticadas das guias de recolhimento de encargos sociais, referentes ao pagamento de pessoal; d) relação dos encaminhados ao mercado de trabalho de, no mínimo, 5% do total dos treinandos; e e) apresentação dos dados cadastrais dos treinandos (sistema Requali).

23. Os três editais de licitação faziam as seguintes exigências adicionais: a) relação nominal das pessoas envolvidas na execução; b) função e remuneração no período; e c) recibos das entregas aos treinandos do vale transporte, **ticket**-refeição e material didático.

24. Dessa forma, apesar de não incidir sobre os contratos a Instrução Normativa STN 1/1997, vigente à época dos fatos, a contratada deveria atender fielmente ao disposto nos editais e nos contratos.

25. O cruzamento das informações constantes nos documentos apresentados revela diversas inconsistências. Inicialmente foram comparados os diários de classe com a relação de pagamentos. Como resultado, descobriu-se que muitos dos professores listados nos diários de classe não figuravam entre os beneficiários dos pagamentos feitos pelas aulas. Por outro lado, diversas pessoas receberam recursos dos contratos sem qualquer relação com as ações educacionais.

26. Parte do valor que deveria ser utilizado para o vale-transporte foi destinado ao fornecimento de refeições e materiais didáticos, mas sem autorização da secretaria contratante. O restante da rubrica custeou vale-transporte adquirido supostamente junto a empresa que não trabalha com transporte de passageiros. Ainda que isso seja possível, não há comprovantes de que foram entregues aos estudantes. Na fase interna da TCE, o instituto afirmou que a entrega não teria ocorrido porque os alunos moravam em locais próximos. Porém, a informação não procede, pois as poucas fichas de inscrição juntadas aos autos mostram o contrário.

27. Os diários de classe indicam que as aulas ocorreram no mês de dezembro de 1999, de modo ininterrupto, inclusive nos finais de semana (plantões de dúvidas), parando tão somente para as festividades de Natal. Os registros dão conta de que as instruções iniciaram na mesma data da celebração dos respectivos contratos.

28. A realização de atividades aos sábados e domingos, inclusive no período das 18 às 23 horas, é inverossímil. Tomemos como exemplo o curso de instalação e manutenção de computadores, turma 1 (peça 22, p. 86). Não é crível que, no período noturno e no final de semana, todos os estudantes estivessem em classe, como indica a lista de chamadas. Além disso, o registro no diário de que as aulas do contrato 76/99 começaram no dia 8 de dezembro contrasta com declaração da Secretaria Estadual de Relações do Trabalho de que as instruções só tiveram início no dia 20 de dezembro (peça 23, p. 107).

29. Ao que tudo indica, em vez de fornecer o vale-refeição, o instituto disponibilizou os alimentos. No entanto, não é crível que uma autônoma tenha sido contratada para o fornecimento de lanches, sem quantidade especificada, em seis municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Paulo, Santos, Osasco e Guarulhos), sobretudo diante do montante envolvido (R\$ 44 mil reais por 18 dias de fornecimento, equivalente à época a mais de 292 salários mínimos). Também é inverossímil a compra de lanches em uma pequena pastelaria de São Paulo para entrega em Ribeirão Preto, Campinas, Bauru, Presidente Prudente e Sorocaba. Os valores envolvidos neste caso superam R\$ 31 mil.

30. Em paralelo a todas essas inconsistências, não foram encaminhados 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho, aspecto que reforça, no mínimo, a ineficácia completa das ações de qualificação. Apenas uma pequena parte das fichas de inscrição foram juntadas aos autos. O relatório do Requali continha poucas informações sobre os alunos, impedindo eventual confirmação dos cursos junto aos beneficiários.

31. Diante de todo esse contexto, não resta outra providência que não seja impugnar a integralidade dos recursos repassados no âmbito dos contratos 075/99, 076/99 e 078/99.

32. Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e ausência de comprovação de instalações adequadas para a realização dos cursos, noto que os contratos não fixaram a forma como esses requisitos deveriam ser demonstrados. Diante dessa imprecisão e da subjetividade dos termos “instalações adequadas” e “capacidade técnica dos instrutores”, acolho as alegações de defesa neste ponto.

33. A Secex/SP informa que o endereço constante em alguns cursos não existe e que, em outros casos, os imóveis aparentemente não comportam a quantidade de alunos que fizeram os cursos. Em que pese a louvável iniciativa do competente auditor, foram utilizadas informações recentes da ferramenta **Google Street View** que podem não corresponder à realidade da época. Cabe ressaltar que, em quinze anos, o espaço urbano pode sofrer modificações significativas, razão pela qual reputo inadequado utilizar a fonte para fins de imputação de irregularidade.

34. Por fim, diante de todo o conjunto fático, não merece prosperar a alegação de que o instituto figurava à época como uma das entidades com menor índice de evasão, pois sequer a realização das atividades foi comprovada. A dita fiscalização do Governo Federal não está

comprovada nos autos. Se de fato ocorreu, não se sabe se as turmas da contratada foram vistoriadas. Por essa razão, rejeito a tese.

35. 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 19 de julho de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator