

## 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 do Convênio 110/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região. 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 do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou ao instituto R\$ 80.900,00 para realização de cursos de formação de mão de obra em informática e técnicas de vendas. Ao todo, era prevista a capacitação de quinhentas pessoas.

3. A Secex/SP impugnou a integralidade dos recursos repassados e promoveu a citação solidária do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região, do Sr. André Menezes de Melo, ex-presidente da entidade, do Sr. José Luiz Ricca, ex-Secretário-Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP.

4. As irregularidades que justificaram a proposta foram: a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e da adequação das instalações e dos equipamentos utilizados; b) movimentação financeira irregular, mediante saque de parcela significativa dos recursos repassados; c) ausência de documentos contábeis comprobatórios de todas as despesas e a omissão, em relação aos que foram apresentados, dos dados do convênio em apreço; e d) credor com CNPJ inválido.

5. Após analisar as alegações de defesa, a unidade técnica propôs, basicamente, acolher as defesas dos gestores estaduais (Srs. José Luiz e Luís Antônio), excluindo-os do processo, e julgar irregulares as contas do sindicato e do ex-presidente, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito de R\$ 36.576,05. A justificativa para a proposta de redução do dano ao erário encontra-se entre os parágrafos 47.3 e 47.9 da instrução (peça 49) e decorre, basicamente, do fato de que parte dos comprovantes de despesas tem relação com o objeto do convênio e são contemporâneos à realização das atividades.

6. O Ministério Público divergiu da proposta da Secex/SP quanto à exclusão da responsabilidade do Sr. José Luiz. Para o **Parquet**, como a execução da avença não restou devidamente demonstrada, opinou pela condenação em débito integral do sindicato, do ex-presidente da entidade e do aludido gestor. Também acrescentou a necessidade de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Com as vênias de estilo, acompanho parcialmente a proposta da secretaria regional e antecipo que proporei o julgamento pela irregularidade das contas do sindicato e do presidente da entidade à época dos fatos, bem como a regularidade com ressalvas das contas dos Srs. José Luiz e Luís Antônio. Em relação à quantificação do débito, divirjo dos valores apresentados nos pareceres, cujas razões serão declinadas na sequência.

8. No caso concreto, acredito que possa ser afastada a responsabilidade do Sr. José Luiz Ricca, 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, que não era o titular da secretaria, mas adjunto do secretário estadual, tão somente porque teria deixado de zelar para que as ações de qualificação profissional fossem executadas segundo as cláusulas pactuadas.

9. 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.

10. 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.

11. 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. Por se tratar de pagamento inicial, o convênio exigia do sindicato 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.

12. 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 notificado das irregularidades, aplico no presente caso o disposto no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012, dispensando o retorno dos autos à unidade técnica.

13. Dois fatos imputados aos responsáveis devem ser acolhidos. Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e ausência de comprovação de instalações adequadas para a realização dos cursos, o convênio não fixou 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.

14. A indicação de CNPJ inválido para a empresa Data Brasil Ensino de Informática Ltda. é falha de menor gravidade, pois houve, na verdade, erro material no preenchimento da relação de pagamentos. Nas alegações de defesa, o sindicato apresentou o número correto, sendo possível identificar que se trata, de fato, de uma sociedade empresária que tinha objeto social compatível com as ações educacionais.

15. As outras duas irregularidades são consistentes e justificam a impugnação parcial dos recursos repassados (R\$ 60.032,78), senão vejamos.

16. Por se tratar de convênio, o sindicato deve comprovar não somente a execução física do objeto, no caso, a capacitação de quinhentos alunos, mas também a regularidade financeira da avença, demonstrando que os recursos federais repassados foram utilizados na finalidade pactuada.

17. As ações, em princípio, ocorreram. Houve oito turmas de informática, totalizando 344 alunos, e quatro de técnicas de vendas (156 estudantes). As evidências que me permitem chegar a tal conclusão são os diários de classe de todas as turmas (peça 13, p. 67-107; peça 14, p. 3-25), as fichas de inscrição dos estudantes (peças 9 a 12) e a ausência de registros de inconsistência nesses documentos. Logo, não se deve impugnar a integralidade dos recursos repassados, como quer o Ministério Público junto ao TCU.

18. Todavia, foram encontradas irregularidades na execução financeira do ajuste, senão vejamos.

19. A entidade deveria observar todos os comandos previstos na Instrução Normativa STN 1/1997, dentre os quais a obrigação de movimentar a conta específica do ajuste exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores (art. 20). Ocorre que isso foi descumprido no caso concreto, pois os extratos bancários e a relação de pagamentos evidenciam que parte significativa dos recursos (R\$ 41.773,16) foi objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre o montante repassado e as ações desenvolvidas.

17. Os cheques sacados para o pagamento de mais de uma nota fiscal/fornecedor/profissional foram os de números 21 (R\$ 12.177,00), 27 (R\$ 5.387,06), 36 (R\$ 15.365,64), 38 (R\$ 4.074,36) e 39 (R\$ 4.769,10). Contribui para a perda do nexo de causalidade o fato de que muitos dos saques eram destinados a pagar pessoas sem qualquer vinculação com as ações educacionais. A ordem de nº 36, por exemplo, destinou-se supostamente ao pagamento de onze profissionais, sendo que apenas quatro eram instrutores indicados nos diários de classe. Consta que eram quatro os beneficiários do cheque de nº 38, todavia, apenas dois eram instrutores.

18. O ente sindical e seu presidente à época reconhecem a existência dos saques, mas justificam que haveria restrição por parte de alguns fornecedores em aceitar cheques de sindicato. Nos estabelecimentos que recebiam as cartões de crédito, havia diversas exigências que, se cumpridas, no entender dos responsáveis, prejudicariam o andamento dos cursos de qualificação profissional.

19. O argumento, ainda que verídico, não é apto para afastar a irregularidade. A emissão de cheques não constitui a única modalidade regular de retirada de recursos da conta específica, existindo outras medidas que minimizariam riscos de eventual inadimplemento, sem descumprir as normas vigentes. É o caso, por exemplo, das transferências bancárias, meio pelo qual seria possível identificar o destinatário dos recursos. A celebração do convênio implica necessariamente a observância do regime jurídico previsto na IN STN 1/1997, não havendo qualquer circunstância que justificasse tratamento excepcional no caso concreto.

20. Também foi observada a ausência de nota fiscal para as despesas ocorridas junto à empresa Data Brasil Ensino de Informática Ltda., que totalizam R\$ 15.480,00. Houve a apresentação de apenas dois boletos bancários e um singelo recibo, nenhum no citado montante. Além disso, não se sabe quais foram os serviços prestados que respaldaram os pagamentos. Por essa razão, a quantia deve ser impugnada.

21. Da mesma forma, os responsáveis não juntaram a apólice do seguro obrigatório exigido no convênio (cláusula segunda, item II, alínea “i”). Em seu lugar, apresentaram tão somente um boleto bancário pago (peça 14, p. 56). Ocorre que o documento não é suficiente no caso concreto, pois não fornece maiores detalhes acerca do bem segurado e dos prazos de vigência, impedindo a avaliação do cumprimento, ou não, da cláusula do ajuste. A despesa com este item, conforme relação de pagamentos, foi de R\$ 2.779,62.

22. Portanto, o débito final é de R\$ 60.032,78 (= R\$ 41.773,16 + R\$ 15.480,00 + R\$ 2.779,62). A omissão dos dados do convênio nas notas fiscais não constitui razão legítima para, por si só, impugnar as despesas nelas informadas, a menos que houvesse indícios da utilização dos mesmos documentos em prestações de contas distintas, que não é o caso.

23. Sobre a proposta de aplicação de multa, cabe ressaltar que, no Acórdão 1.441/2016, o Plenário resolveu incidente de uniformização de jurisprudência, optando pela aplicação dos comandos previstos no Código Civil no tocante à prescrição. Dessa forma, considerando que o convênio 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 pelo TCU, decorreu prazo superior a dez anos, estão prescritas as sanções no caso concreto.

24. 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.

25. Os responsáveis também suscitaram algumas questões prejudiciais que, acaso acolhidas, impediriam o julgamento da tomada de contas especial. Todas elas foram devidamente examinadas e refutadas pela Secex/SP, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

26. A ilegitimidade passiva do sindicato e de seu presidente, fundamentada na suposta ausência de competência do Governo Federal para analisar a prestação de contas do convênio em apreço, não merece prosperar. O envio dos recursos ao Estado de São Paulo para posterior descentralização não faz com que os agraciados financeiramente estejam imunes à jurisdição do TCU. A melhor interpretação do art. 70, parágrafo único, da CF é no sentido de que qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize recursos federais deve prestar contas à União, sem prejuízo das competências fiscalizadoras das secretarias estaduais.

27. Dessa forma, eventual análise por parte dos órgãos do Estado de São Paulo não impede, tampouco exclui, a atuação dos órgãos e entes federais com competência sobre a matéria.

28. A violação ao contraditório e à ampla defesa, em razão do longo transcurso de tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos, não ocorreu no caso concreto. Ambos os responsáveis foram notificados no ano de 2006 (sete anos depois da celebração do convênio) quanto às irregularidades aqui examinadas, de forma que, desde essa data, tinham ciência sobre as pendências ocorridas no âmbito do Convênio Sert/Sine 110/99. As comunicações encontram-se na peça 2, p. 102-109. Inaplicável, portanto, o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

29. Dessa forma, não há semelhança entre este processo e os mencionados nas alegações de defesa (Acórdãos 4057/2008-2ª Câmara, 5105/2010-1ª Câmara e 3122/2013-1ª Câmara). Nos precedentes invocados, os órgãos federais não notificaram os responsáveis dentro do prazo de dez anos da ocorrência do dano ao erário e, por isso, foram determinados os arquivamentos daqueles processos.

30. Por último, ao contrário do que alegam, eventual constatação das mesmas irregularidades em outros ajustes não caracteriza falta de zelo por parte dos auditores e dos técnicos responsáveis pelos exames. Comprovada violação às normas vigentes, como a do caso concreto, deve o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o TCU promover a responsabilização dos jurisdicionados faltosos.

31. Com fundamento nessas questões, 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 12 de julho de 2016.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator