

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de supostas irregularidades na execução dos recursos oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP.

2. A referida avença foi firmada entre a União, por intermédio da SPPE/MTE, e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e tinha por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Para a consecução do aludido objeto, a Sert/SP assinou vários instrumentos com diversas instituições. Nesse contexto, a secretária estadual celebrou com o Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo o Convênio Sert/Sine 140/1999, cujo objeto era a realização de cursos de formação de mão de obra para 350 treinandos com as seguintes denominações: transporte de cargas perigosas; primeiros socorros; mecânica básica; e direção defensiva (cláusula primeira).

4. Dessa forma, a tomada de contas especial em exame cuida dos indícios de irregularidades apurados pela SPPE/MTE nos documentos de despesa relativos ao Convênio Sert/Sine 140/1999.

5. Para a execução do aludido ajuste, foi previsto o aporte de R\$ 70.560,00 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 22/11/1999 (cláusula décima). Desse total, R\$ 67.200,00 correspondia à parcela oriunda de recursos federais e o restante constituía responsabilidade da entidade conveniente, a título de contrapartida (cláusula sexta).

6. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (Sindicapro) e do Sr. Edson Conceição Santos, presidente da entidade executora à época dos fatos, em virtude dos seguintes indícios de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 140/1999:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 140/99;

b) excessiva carga horária diária atribuída a cada um dos instrutores (12 horas por dia, distribuídas em três turmas com carga horária diária de 4 horas cada), iniciando-se às 8:00h e encerrando-se às 22:00h, comprometendo a validação das ações de qualificação profissional contratadas;

c) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento etc.) relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, em desacordo com a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 140/99;

d) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 1.753,04, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 140/99;

e) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 140/99;

f) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa -

STN 1/1997;

g) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos;

h) falta de comprovação da entrega de certificado aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 140/99.

7. Ademais, foi realizada a citação 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 Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP em razão da *“falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 140/99 e liberação de parcela sem que fosse apresentada e aprovada a prestação de contas da parcela anterior (...)”*.

8. A Secex/SP analisou as respostas apresentadas e concluiu que a defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino poderia ser acatada, uma vez que *“(...) o Tribunal em diversos julgados entendeu que o acompanhamento deficiente da execução do convênio e o repasse irregular de recursos é causa apenas de ressalvas nas contas; (ii) o Tribunal já detectou diversas fragilidades no âmbito do Planfor (Acórdão 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, por exemplo); (iii) o senhor Walter Barelli não foi o responsável direto pelos repasses; e (iii) que, nada obstante o parágrafo único da cláusula sexta do termo do convênio, a Instrução-Normativa-STN 1/1997 dispensa a prestação de contas parcial quando o repasse ocorrer em até em duas parcelas, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa dos gestores e julgar regulares com ressalvas suas contas”*.

9. Acerca das alegações de defesa trazidas pelo Sindicapro e pelo Sr. Edson Conceição Santos, a Secex/SP afastou, com base na jurisprudência do STF e do próprio Tribunal, a tese de que as contas não poderiam ser exigidas e o suposto débito ser cobrado em virtude da ocorrência da prescrição quinquenal. Quanto ao mérito, a unidade técnica entendeu que os responsáveis não lograram êxito em comprovar a correta execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 140/1999, uma vez que não encaminharam documentação capaz de infirmar as inconsistências e omissões levantadas na fase interna da tomada de contas especial, nem justificaram a movimentação irregular dos recursos da avença, especialmente a utilização de “cheque saque” ou “saque avulso”, contrariando o disposto no artigo 20 da IN-STN 1/1997.

10. Com relação ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE/MTE, que havia sido incluído como responsável pelo órgão concedente, a unidade técnica reiterou o seu pronunciamento, exarado na instrução preliminar do processo, no sentido de que a conduta do responsável se limitou ao repasse dos recursos do MTE ao estado de São Paulo e que ele não teve ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio.

11. Por esses motivos, propôs excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual; julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, dando-lhes quitação; julgar irregulares as contas do Sindicapro e do Sr. Edson Conceição Santos; condenar os últimos responsáveis ao pagamento do débito; e não aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, segundo a tese adotada pelo Tribunal nos Acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara e 4.089/2015-1ª Câmara, dentre outros (prescrição regida pelo Código Civil).

12. O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, aquiesceu à aludida proposta.

13. Feito esse necessário resumo passo a decidir.

II

14. Com relação à preliminar de prescrição do débito, acolho a análise da unidade técnica, que se baseou em ampla jurisprudência deste Tribunal (Súmula-TCU 282), corroborada pelo Supremo Tribunal Federal (MS 20.335/DF, de 12/10/1982). Dessa forma, não cabe o arquivamento do processo,

uma vez que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, o que abarca o processo intentado no âmbito desta Corte de Contas.

15. Conquanto a recorrente não tenha tratado especificamente da prescrição da pretensão sancionatória, passo a discuti-la, por constituir matéria de ordem pública. Sobre o tema, registro que a matéria foi recentemente apreciada pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que deixou assente que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

16. No presente caso, os repasses federais relativos às despesas reputadas como irregulares ocorreram em dezembro de 1999, ou seja, à época da vigência do Código Civil de 1916. Sendo assim, com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, deve-se recorrer à regra intertemporal do art. 2.028 da referida lei, que assim dispõe: *"serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada"*.

17. Desse modo, tendo transcorrido pouco mais de três anos dos fatos até a entrada em vigor do novo código, isto é, menos da metade do prazo prescricional de vinte anos previsto no código anterior, o termo inicial deve ser 11/1/2003, de forma que a pretensão punitiva desta Corte estaria prescrita em 11/1/2013.

18. Sendo assim, considerando que os responsáveis somente foram citados em 2015, concluo, em linha de consonância com a Secex/SP, pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

III

19. Quanto ao mérito, compreendo, na linha do afirmado no voto condutor do Acórdão 4088/2015-1ª Câmara, que o juízo firmado nos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, não vincula o julgamento a ser levado a efeito, nessa oportunidade, a uma porque não existe necessária relação de litispendência entre as questões debatidas nos aludidos processos e neste; a duas porque não há previsão legal de preponderância das decisões tomadas por essa Corte de Contas sobre julgamentos futuros, ressalvada a hipótese de litispendência; a três porque vigora em nosso ordenamento processual o princípio do livre convencimento motivado, segundo o qual cabe ao julgador apreciar livremente os fatos à luz do direito posto, incumbindo-lhe apenas o dever de fundamentar a sua decisão; e a quatro porque a responsabilidade dos gestores perante esta Corte de Contas está sempre sujeita às circunstâncias de cada caso concreto.

20. Por óbvio, a jurisprudência produzida por este Tribunal também integra o direito, juntamente com o conjunto de normas jurídicas elaborado pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, neste caso, no âmbito regulamentar, que é usado pelo julgador no exercício de sua atividade. Todavia, o juiz sempre pode, na atividade de distribuição de justiça - **in casu**, de exercício de jurisdição administrativa de controle externo -, realizar a interpretação do direito e a qualificação dos fatos conforme a sua convicção, devendo ser respeitado apenas o limite imposto pelas súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

21. Em diversos precedentes, de que são exemplos os Acórdãos 3959/2015, 4088/2015, 4089/2015, 4460/2015, 4691/2015, 4692/2015, 7580/2015 e 3111/2016, todos da Primeira Câmara, defendi que o Sr. Luís Antônio Paulino 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.

22. Conforme a cláusula segunda, item II, alínea "s", do termo da avença (peça 2, p. 18), competia ao Sindicapro realizar a prestação de Contas encaminhando à SERT os seguintes documentos:

“1.Relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;

2. Demonstrativo Físico - Financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;

3.Relatório Técnico de Metas Atingidas;

4.Quadro Consolidado do Relatório de Metas Atingidas;

5.cópia autenticada das guias de recolhimento dos Encargos Previdenciárias;

6.conciliação bancária e extrato bancário do período;

7.declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;

8. Entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.”

23. Da mesma forma, a cláusula sexta do convênio e o seu parágrafo único estabeleciam que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que *“a transferência das parcelas posteriores dependerá da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores.”*

24. Desse modo, tendo o instrumento convenial definido como se daria a prestação de contas, bem como que ela seria apresentada e analisada previamente a cada transferência, divirjo da assertiva da unidade técnica de que a conduta do Sr. Luís Antônio Paulino de liberar os recursos sem qualquer tipo de análise de prestação de contas parcial era escusável, tendo em vista o fato de que o art. 21, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa-STN 1/1997 somente exigia a análise da prestação de contas parcial no caso de liberação de recursos em três ou mais parcelas, sendo que, no presente caso, o desembolso dos recursos ocorreu em duas parcelas.

25. No presente caso, entendo que os gestores da Secretaria estadual estavam vinculados às disposições expressas do termo convenial que, por constituir norma especial frente às disposições gerais estabelecidas na Instrução Normativa-STN 1/1997, constituía espécie de *“lei entre as partes”*, especialmente no que se refere ao estabelecimento de normas mais rígidas de controle.

26. A despeito disso, verifico que a maior parte dos recursos federais da avença – R\$ 53.760,00, ou seja, 80% do montante de responsabilidade do concedente – foi transferida na primeira parcela do convênio (peça 2, p. 33). Nesse cenário, ainda que os gestores do Sert/Sine tivessem cumprido as disposições da avença, isto é, houvessem condicionado a liberação da segunda parcela – R\$ 13.440,00 - à verificação dos documentos indicados na cláusula segunda, item II, alínea “s”, do termo do convênio, não teriam evitado a ocorrência da maior parte das irregularidades, ou seja, das ocorridas na utilização dos valores inicialmente transferidos ao Sindicapro.

27. Sendo assim, entendo que a conduta omissiva do Sr. Luís Antônio Paulino, de liberar a segunda parcela sem se certificar da adequada execução do convênio, não é a causa preponderante do dano causado ao erário, que, diante das especificidades do presente caso concreto, deve ser imputado à entidade conveniente e ao seu diretor, conforme a análise a ser efetivada a seguir. Com isso, acolho a proposta da unidade técnica de julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Luís Antônio Paulino.

28. No respeitante ao Sr. Walter Barelli, compreendo que a sua responsabilidade pode ser afastada, visto que a sua participação nos fatos em exame se limitou à assinatura, ou seja, a formalização do convênio, não havendo documentos que permitam aferir que ele atuou nas demais etapas que culminaram o débito, como as liberações dos recursos em si. Dessa forma, considero adequado o acatamento de suas alegações de defesa, para o fim de excluí-lo da relação processual.

IV

29. Acerca das respostas trazidas pelo Sindicapro e pelo Sr. Edson Conceição Santos, acolho a análise efetivada pela Secex/SP e adoto as considerações efetivadas como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

30. No caso, verifico que os responsáveis não encaminharam documentação capaz de infirmar as inconsistências e omissões levantadas na fase interna da tomada de contas especial, dentre as quais destacam-se a movimentação irregular dos recursos transferidos (utilização de "cheque saque" ou "saque avulso"), a ausência das notas fiscais e recibos de pagamento relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos, a falta dos contratos de trabalho ou prestação de serviço com os instrutores, a inexistência dos CPFs dos instrutores informados na base de dados da Receita Federal e a não-comprovação da entrega de certificado aos concluintes.

31. Nesse cenário, entendo, em linha de consonância com a Secex/SP, que não foi comprovada a realização dos treinamentos indicados na prestação de contas do convênio nem demonstrado o nexo causal entre as despesas relacionadas e os valores federais em exame. Sendo assim, acolho a proposta de imputar responsabilidade ao Sindicapro e ao Sr. Edson Conceição Santos, presidente da entidade à época dos fatos, uma vez que deram causa ao dano ocorrido aos cofres federais, decorrente da má utilização de recursos federais repassados à entidade, conforme análise efetuada pela unidade técnica.

32. A proposta em exame encontra-se de acordo com o entendimento firmado no Acórdão 2.763/2011-Plenário, segundo o qual *"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 débito"*.

V

33. Sobre os fatos inquinados ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, acolho o posicionamento da instância instrutiva, a qual contou com a anuência do **Parquet**, no sentido de excluir o aludido responsável da relação processual, consoante o exame empreendido pela Secex/SP.

VI

34. Dessa forma, não havendo nos autos elementos que possam comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 140/1999 e a boa-fé do Sindicapro e do Sr. Edson Conceição Santos, entendo adequado julgar irregulares as suas contas e condená-los ao pagamento do débito atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos.

35. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator