

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 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. 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\$ 497.412,00 para realização de cursos de formação de mão de obra em **telemarketing**, atendente, instalação e reparo de linhas e aparelhos, e construção de rede de cabos telefônicos subterrâneos. Ao todo, era prevista a capacitação de 3.900 pessoas, distribuídas em 101 turmas.

3. O sindicato conveniente e o Sr. Almir Munhoz, presidente da entidade à época dos fatos, foram citados solidariamente pela integralidade dos recursos federais repassados, em razão de diversas irregularidades, dentre as quais destaco: a) não-comprovação das ações de qualificação profissional relativas à totalidade dos alunos previstos; b) não-comprovação da capacidade técnica dos profissionais contratados; c) apresentação de documentos contábeis que não atendem às formalidades legais; d) realização de despesas em desconformidade com o Plano de Trabalho aprovado; e) pagamento de despesas sem a apresentação de documentos contábeis; e f) não-comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho.

4. A Secex/SP analisou as alegações de defesa e propôs rejeitá-las parcialmente. Por essa razão, sugere a irregularidade das contas dos responsáveis e a condenação deles em débito parcial (R\$ 370.987,89).

5. O Ministério Público junto ao TCU divergiu da unidade técnica. No entender do **Parquet**, existem elementos capazes de demonstrar a execução física de parcela significativa do objeto, razão pela qual, diante do contexto em que se deu o Planfor, dever-se-ia julgar regulares com ressalvas as contas do sindicato e do presidente à época.

6. Com as vênias de estilo, entendo assistir razão à unidade técnica. Incorporo como razões de decidir os fundamentos expostos na instrução da Secex/SP, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

7. 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 correta aplicação dos recursos. Ou seja, é imprescindível a demonstração de que os recursos federais foram utilizados para custear as despesas inerentes à realização dos cursos.

8. Pelo menos no âmbito da Primeira Câmara, os precedentes mencionados pelo Ministério Público (Acórdãos 17/2005 e 2204/2009, ambos do Plenário) - no sentido de considerar regulares com ressalva as contas quando fossem apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a execução física do objeto (instrutores, treinandos e instalações físicas) - estão superados. O Colegiado vem entendendo ser imprescindível a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos, tarefa que perpassa necessariamente pelo exame dos documentos comprobatórios das despesas. Cito nesse sentido os Acórdãos 3959/2015, 4600/2015, 4691/2015, 4389/2016, 4779/2016, todos da Primeira Câmara.

9. Ainda que não houvesse a mudança de entendimento, no caso concreto tenho dúvidas sobre a efetiva realização de todos os cursos. Os diários de classe e as listas de frequência foram

preenchidos por uma mesma pessoa, em que pese a existência de dezenas de professores, e o número de inscritos, de evadidos e de aprovados já estavam impressos antes mesmo de serem lançados os conteúdos programáticos das turmas e a chamada dos alunos. O fato soma-se à não-comprovação de encaminhamento de 5% dos treinandos ao mercado de trabalho (obrigação contida no convênio), o que coloca em dúvida a efetividade dos cursos ministrados.

10. Não merece prosperar o argumento de que a irregularidade é meramente formal, originada pela inexistência de normativo específico orientando a elaboração dos diários de classe. Foge ao senso comum que uma mesma pessoa preencha documentos de diversos cursos em variados locais e cidades, o que mostra, no mínimo, descaso com a fidedignidade das informações que deveriam ser lançadas.

11. Antes de prosseguir com as razões que me fazem propor a impugnação parcial dos recursos, cabe afastar as preliminares suscitadas pelos responsáveis.

12. A Secretaria paulista não examinou conclusivamente a prestação de contas final do convênio 153/99. O então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) aprovou, em dezembro de 2000, a prestação de contas parcial do convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, que destinou recursos ao Estado de São Paulo. Houve a análise de apenas um dos repasses do Governo Federal, ou seja, o órgão ministerial não se pronunciou sobre todas as ações, em especial sobre o ajuste em apreço.

13. Mesmo que tivesse sido examinado – o que não ocorreu, frise-se –, cabe ressaltar que a aprovação do MTE foi suspensa em face de diversos indícios de irregularidades constatados pela Controladoria-Geral da União, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Essa suspensão ensejou, inclusive, a instauração de diversas tomadas de contas especiais.

14. Por essa razão, ao contrário do que se alega, são exigíveis os documentos comprobatórios das despesas. A Instrução Normativa STN 1/1997 (art. 30, § 1º) impõe ao conveniente a guarda de toda e qualquer documentação de que trate a aplicação dos recursos do convênio pelo prazo de cinco anos, a contar da aprovação da prestação de contas – termo inicial que nunca ocorreu.

15. Ademais, a afirmação contrasta com a declaração constante dos autos, segundo a qual o sindicato, por meio de seu presidente – também arrolado como responsável –, teria se comprometido nos seguintes termos: *“os documentos contábeis referentes à prestação de contas final do Convênio 153/99, de 30/11/99, encontram-se guardados e arquivados em boa ordem e conservação, identificados e à disposição da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP”* (peça 1, p. 200).

16. O pleito de arquivamento em razão do transcurso de tempo não merece prosperar. A meu ver, a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente ocorreu em abril de 2006, momento em que não havia transcorrido prazo superior a dez anos desde a data da celebração do convênio Sert/Sine 153/99. Nessa comunicação, o Ministério do Trabalho e Emprego requereu da conveniente a apresentação de recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, fichas de inscrição dos treinandos e recibos de entrega dos vales-transportes (peça 1, p. 39).

17. Vejo que essa comunicação constitui uma postura inequívoca de apurar eventual débito existente no ajuste firmado, razão pela qual concluo ser inaplicável, no caso concreto, o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Apesar de o MTE ter concluído a tomada de contas especial apenas no ano de 2014, a sociedade conveniente já tinha ciência em 2006 de que existiam pendências na documentação por ela encaminhada a título de prestação de contas.

18. Acerca da alegada prescrição do 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). O precedente invocado pelos responsáveis (RE 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki) apreciou dano ao erário decorrente de colisão de automóveis

(responsabilidade extracontratual), que não se amolda ao caso concreto (responsabilidade contratual **lato sensu**), e, por isso, deve ser afastado. Assim, entendendo ser imprescritível o débito.

19. No tocante à 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 para a 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, decorreu prazo superior a dez anos, estão prescritas as sanções no caso concreto.

20. Retomando às irregularidades encontradas nos autos, a defesa informa que não foram localizados nos arquivos do sindicato os comprovantes de entrega de material didático, de alimentação e de vales-transportes, mas alega que não haveria previsão de exigência de tais comprovantes. A despeito disso, o convênio é expresso no sentido de que os jurisdicionados deveriam guardar tais elementos (cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 153/99). O instrumento exigia que os responsáveis apresentassem, na prestação de contas, declaração informando que possuíam todos esses recibos. A soma dos valores impugnados nestas rubricas é de R\$ 74.085,56. Logo, não procede o argumento.

21. Também foram glosadas despesas com encargos sociais e com imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), cujos valores são R\$ 6.494,04 e R\$ 15.847,78, respectivamente. Houve apenas a juntada das guias de recolhimento, sem contudo apresentar os fatos que geraram o crédito tributário. Não se sabe se a alíquota do ISS, por exemplo, incidiu sobre a mão de obra contratada para realização dos cursos ou sobre os empregados do sindicato. Como os jurisdicionados não se manifestaram sobre este ponto específico, nem trouxeram memória de cálculo dos montantes, mantenho o débito.

22. A maior parte da glosa (R\$ 271.597,78) decorreu de problemas nos documentos financeiros apresentados na prestação de contas. Foram identificadas notas fiscais sem data de emissão, documentos sem identificação dos serviços ou bens adquiridos, despesas realizadas após o período dos cursos, notas fiscais sem a indicação do consumidor e gastos não previstos no plano de trabalho.

23. A título de exemplo, consta dos autos que o sindicato teria adquirido R\$ 37 mil com vales-transportes. No entanto, as solicitações e os recibos são posteriores aos cursos. As ações educacionais teriam ocorrido entre 2 e 23 de dezembro de 1999, enquanto que o período de utilização dos **tickets** deveria ocorrer entre 30/12/1999 e 13/2/2000.

24. O sindicato teria contratado o colégio Flamingo para elaboração, digitação, editoração e revisão do material didático. Cabe rememorar que não há nos autos cópia das apostilas produzidas, tampouco termo de recebimento por parte dos alunos. Duas notas fiscais foram emitidas: a primeira (de nº8), no valor de R\$ 6.215,00, emitida em janeiro de 2000, ou seja, após as aulas; a segunda (de nº 12), de R\$ 39.800,00, sem data de emissão. Presume-se que a última, por apresentar número de série maior, é posterior. As falhas impedem a verificação do nexo de causalidade com as ações educacionais e, por isso, devem ensejar a condenação em débito dos responsáveis.

25. Muitos documentos fiscais não indicam o consumidor. Esse fato prejudica a verificação se, de fato, os bens ou serviços foram adquiridos pela conveniente e se estão relacionados com os cursos. É o caso, por exemplo, da nota fiscal emitida pelo Centro Paulista de Diversões (peça 2, p. 119), no valor de R\$ 3.927,00. Este documento, como muitos outros, não indica o adquirente, é posterior ao treinamento (emitida em janeiro de 2000) e não especifica as mercadorias. Consta apenas a informação “despesas”.

26. O plano de trabalho aprovado informava que os recursos federais seriam necessários para pagamento de pessoal e encargos, material didático, transporte de alunos, seguro de vida, alimentação, divulgação dos cursos e certificados (peça 1, p. 55). No entanto, a prestação de contas indica que foram gastos R\$ 20.800,00 com locação de salas de aula, laboratórios e outras instalações. São cinco

recibos de pessoas jurídicas distintas, com teor praticamente idêntico, todos emitidos em janeiro de 2000. Como a despesa não foi autorizada pelo poder concedente, mantenho o débito.

27. Para o seguro exigido pela concedente, a conveniente apresentou simples recibo (R\$ 9.900,00), que não pode ser aceito por diversas razões. Primeiro porque não foi juntada a apólice, impedindo que se conheça quais foram as pessoas beneficiadas. Segundo que a proposta comercial da empresa data de 29/12/1999, isto é, após os cursos. Como é cedido, o seguro é um contrato aleatório e está sujeito a eventos futuros e incertos, não a fatos pretéritos e certos.

28. Sobre a emissão de notas fiscais após o período de execução dos cursos, a defesa dos responsáveis afirma que foram orientados pela Secretaria paulista para que os documentos só fossem emitidos ao final de toda prestação de serviços. Como não foi apresentado qualquer lastro probatório neste sentido, deixo de acolher o argumento, sobretudo diante da baixa verossimilhança da informação.

29. Também ficou evidenciado o pagamento de despesas a título de taxas bancárias (R\$ 2.962,73), o que é vedado pelo art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa STN 1/1997. Sobre este ponto, os responsáveis não se pronunciaram.

30. Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, noto que o convênio não fixou a forma como esse requisito deveria ser demonstrado. Diante dessa imprecisão e da subjetividade do termo “capacidade técnica dos instrutores”, acolho as alegações de defesa neste ponto.

31. Com fundamento nessas questões, acompanho a Secex/SP e proponho que o Tribunal julgue irregulares as contas do sindicato e de seu presidente à época, condenando-os solidariamente em débito, cujo valor histórico atinge R\$ 370.987,89.

32. 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 30 de agosto de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator