

VOTO

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) é composto por projetos e programas de educação profissional e financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

2. A gestão do programa foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementa por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas – as denominadas parcerias. Aos Estados e ao Distrito Federal incumbe apresentar, por intermédio de suas secretarias de trabalho, um Plano Estadual de Qualificação (PEQ).

3. A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao Estado de São Paulo a quantia de R\$ 36.082.000,00 para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 e de seu Termo Aditivo 1/1999, os quais previam o treinamento de 174.500 pessoas.

4. Este processo específico trata de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela SPPE/MTE em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 180/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação dos Funcionários da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e dos Empregados em Empresas Prestadoras de Serviços à Fundação (Afuf).

5. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou à entidade a quantia de R\$ 92.340,00 para realização de cursos de formação de mão de obra para 540 treinandos com as seguintes denominações: informática básica e estatuto da criança e do adolescente.

6. Os recursos federais foram integralmente transferidos pela Sert/SP à entidade executora em 7/1/2000 (peça 1, p. 135).

7. A Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da SPPE/TEM constatou a inexecução do convênio em decorrência da não comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, da realização das ações pactuadas.

8. Foi promovida, então, a citação dos responsáveis abaixo pelo total dos valores repassados em razão das seguintes irregularidades:

a) Associação dos Funcionários da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e dos Empregados em Empresas Prestadoras de Serviços à Fundação – Afuf (entidade executora) e sr. Manuel Luiz de Abreu (presidente da entidade à época dos fatos): inexecução do Convênio Sert/Sine 180/1999 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da aplicação integral dos recursos na realização das ações de qualificação profissional contratadas; e

b) Srs. Walter Barelli (ex-Secretário de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP): inexecução do Convênio Sert/Sine 180/1999 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, devido à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional, e à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

9. Registra-se que o sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, foi excluído da relação processual antes da fase de citação tendo em vista recentes julgados deste Tribunal que, em casos similares, excluiu a responsabilidade que lhe era imputada por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos

do MTE ao Estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio.

10. Devidamente citados, os srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram alegações de defesa de mesmo teor (peças 27 e 29).

11. Os responsáveis alegam, preliminarmente, a prescrição dos fatos narrados, pois as supostas irregularidades ocorreram há mais de cinco anos.

12. Quanto ao mérito, sustentam que: (i) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho e o Plano de Estadual de Qualificação (PEQ), construído em consonância com essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais; (ii) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa realizada por instituição contratada para esse fim que, no âmbito do PEQ, era o Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa, criado no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (Uniemp); e (iii) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculado ao relatório da Uniemp, que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999.

13. Além disso, destacaram a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor no ano de 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como a falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do programa, a edição de normas inadequadas e a ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

14. Por fim, com o intuito de demonstrar que as condutas praticadas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, transcreveram excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no procedimento administrativo instaurado no âmbito da Sert/SP para apurar a responsabilidade de servidores e gestores.

15. As tentativas de citação da Afuf e do Sr. Manuel Luiz de Abreu, ex-presidente da entidade, por sua vez, não foram bem sucedidas.

16. Em relação à Afuf, a unidade técnica verificou que consta do site da Receita Federal que sua situação cadastral está “baixada”. Pesquisa na **internet** apontou como motivo da situação cadastral a “inaptilidade” (Lei 11.941/2009, art. 54) e, como data de ocorrência, 31/12/2008 (peças 36 a 38).

17. Quanto ao sr. Manuel Luiz de Abreu, foi noticiado o seu falecimento em 20/1/2005, conforme a certidão de óbito à peça 46, p. 2. A MMª Juíza de Direito da 2ª Vara da Família e Sucessões do Foro Regional VIII - Tatuapé informou, ainda, que: (i) Rosimare Martins Garcia de Abreu foi indicada como viúva meeira e Bruno Gabriel Martins Garcia de Abreu, filho do falecido, como herdeiro (peça 46, p. 1); e (ii) o monte mor do espólio totalizou R\$ 69.703,36, cabendo 50% à viúva meeira e 50% ao herdeiro (peça 46, p. 11).

18. Procedeu-se, assim, à citação do herdeiro, sr. Bruno Gabriel Martins Garcia de Abreu, em solidariedade com os demais responsáveis arrolados nos autos, para apresentar alegações de defesa ou recolher o valor do débito até o limite da herança recebida.

19. Igualmente, foi realizada a citação, por edital, da entidade.

20. Ambos deixaram transcorrer **in albis** o prazo para manifestação, o que impõe que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. A Secex/SP refuta a preliminar de prescrição.

22. Quanto ao mérito, recomenda o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo sr. Luís Antônio Paulino, por não ter sido ele o responsável pela liberação das parcelas do convênio em tela, mas sim o sr. João Barizon Sobrinho (peça 1, p. 134), coordenador adjunto do Sine/SP, já falecido. Este último responsável, porém, nem sequer foi notificado na fase interna da TCE, o que inviabilizaria o chamamento de seus herdeiros ao processo neste momento, à luz das disposições contidas na Instrução Normativa TCU 71/2012, porquanto decorridos mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade.
23. No que tange ao sr. Walter Barelli, a proposta também é no sentido de acolher as alegações de defesa apresentadas, visto que sua participação nos fatos limitou-se à formalização do convênio.
24. Em relação à Afuf, a Secex/SP ressaltou que, em situações análogas, de extinção da entidade, este Tribunal realizou a sua exclusão dos autos e julgou as contas dos gestores responsáveis (vide Acórdão 1.427/2013-2ª Câmara, Acórdão 2.065/2014-Plenário e Acórdão 386/2015-1ª Câmara). Já no tocante ao sr. Bruno Gabriel Martins Garcia de Abreu, herdeiro de Manuel Luiz de Abreu, a unidade técnica pondera que restou prejudicado o seu chamamento ao feito neste momento, uma vez que o longo tempo decorrido inviabilizaria o regular exercício do contraditório e da ampla defesa. Por conseguinte, sugere o arquivamento do processo, sem julgamento de mérito.
25. O MP/TCU, salvo pequenos ajustes, endossa o encaminhamento alvitado pela unidade técnica.
26. Acolho os pareceres uniformes exarados, motivo por que incorporo-os às minhas razões de decidir.
27. Não prospera a preliminar de prescrição, uma vez que, segundo prescreve o texto constitucional, as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210-9/DF.
28. Sobre o tema, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula 282, com a seguinte orientação: *“as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.”*
29. Quanto ao mérito, na hipótese sob exame, as ações pedagógicas de qualificação profissional previstas não tiveram sua execução demonstrada. O relatório citado pelos ex-gestores por meio do qual a entidade contratada pela Sert/SP para acompanhar e supervisionar o objeto (Uniemp) teria atestado a realização dos cursos de qualificação não consta dos autos.
30. Do mesmo modo, não merece acolhida a alegação de que os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa. A Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego já havia ressaltado que a função da Uniemp era de assistência e não de substituição, sendo que sua atividade também era passível de acompanhamento e supervisão por parte da equipe técnica da Sert/SP, que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional.
31. Além da deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do convênio, releva registrar, ainda, a autorização de pagamento de parcelas de recursos sem que fosse comprovada a efetiva execução das metas pactuadas.
32. Por ter a secretaria paulista firmado convênio com o sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (Instrução Normativa STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade das operações financeiras. Ou seja, é imprescindível a demonstração de que os recursos federais de fato custearam a realização dos cursos.

33. Do que ressaí dos autos, a Sert/SP autorizou o pagamento concomitante das parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações, contrariando o parágrafo único da Cláusula Sexta do ajuste (peça 1, p. 120), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário.

34. Caracterizada a gravidade das ocorrências descritas, passa-se à definição das responsabilidades individuais dos agentes envolvidos.

35. A esse respeito, cumpre salientar que, no presente caso concreto, o responsável pela liberação das parcelas em desacordo com as disposições do convênio não foi o Sr. Luís Antônio Paulino, mas sim o Sr. João Barizon Sobrinho, coordenador adjunto do Sine/SP, já falecido (**ex vi** da peça 1, p. 134, e da peça 57). Assim, entendo que as alegações de defesa apresentadas devem ser aceitas quanto a este aspecto.

36. Quanto ao sr. João Barizon Sobrinho, já falecido, partilho do entendimento de que a inclusão de seus herdeiros na relação jurídica processual neste momento, depois de decorridos mais de dez anos dos fatos, inviabilizaria o regular exercício do contraditório e da ampla defesa. Ademais, conforme já mencionado, o ex-gestor nem sequer havia sido notificado na fase interna da TCE.

37. Já em relação ao sr. Walter Barelli, creio que a sua responsabilidade possa ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à formalização do convênio, sem participar da fiscalização da execução do objeto avençado, tampouco das autorizações de pagamento.

38. Quanto à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, endosso os pareceres uniformes emitidos nos autos.

39. A matéria já foi apreciada por esta Corte em casos semelhantes que concluíram pelo afastamento da irregularidade por entenderem evidenciada a natureza convencional do instrumento celebrado pela Sert, motivo pelo qual não caberia afirmar que houve irregularidade por conta da ausência de licitação para a prestação dos serviços pelo sindicato. E, ainda que os critérios para a seleção da entidade não tenham ficado claros, a realização de processo seletivo prévio à assinatura de convênio não era prevista nas normas jurídicas vigentes à época, nem consistia prática comum na Administração Pública. Desse modo, acolho as alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino também quanto a este ponto.

40. A Associação dos Funcionários da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor e dos Empregados em Empresas Prestadoras de Serviços à Fundação (Afuf) e o Sr. Manuel Luiz de Abreu foram citados em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos nas ações de qualificação profissional contratadas, tendo em vista os achados abaixo:

a) ausência de notas fiscais, recibos de pagamento, recibos de compra dos vales-transportes, alimentação e material didático, bem como dos comprovantes de entrega aos trainandos;

b) ausência de documentação necessária e suficiente para que se pudesse estabelecer o nexo entre o objeto do convênio em tela e a guia de previdência social apresentada;

c) irregularidades nos cadastros CNPJ e CPF de beneficiários consignados na relação de pagamentos;

d) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados (cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do convênio);

e) incompatibilidade dos diários de classe com o plano de trabalho;

f) ausência das fichas de inscrição dos trainandos e dos comprovantes de entrega dos certificados de conclusão; e

g) falta de comprovação do encaminhamento de pelo menos 5% dos treinandos ao mercado de trabalho (cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do convênio).

41. Tendo sido verificado que a entidade encontra-se extinta desde 31/12/2008 e que seu presidente à época dos fatos faleceu em 20/1/2005, adotou-se procedimento análogo a outras situações semelhantes já apreciadas no âmbito desta Corte, a saber: exclusão da entidade do rol de responsáveis; e citação dos sucessores do responsável falecido para arcarem com a obrigação de reparar o dano até o limite do valor do patrimônio transferido.

42. Ocorre que os fatos sob exame ocorreram entre o final de 1999 e o início de 2000 e o ex-presidente da Afuf, Sr. Manuel Luiz de Abreu, não foi notificado na fase interna da TCE, pois já era falecido. Seu herdeiro, por sua vez, somente foi citado no âmbito deste Tribunal, em 7/12/2015, ou seja, mais de quinze anos após as ocorrências em questão. Dessa forma, reputo como prejudicado o chamamento ao feito do herdeiro neste momento, sob pena de violação do exercício do contraditório e da ampla defesa. Por este motivo, acolho a proposta de arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, exclusivamente no que tange ao Sr. Manuel Luiz de Abreu.

43. No que diz respeito à proposta de exclusão da relação processual da Sert/SP, do sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, e do sr. João Barizon Sobrinho, classifico tais medidas como desnecessárias, tendo em vista que o órgão e os agentes mencionados não foram citados por este Tribunal e, por isso, em momento algum integraram o polo passivo da presente tomada de contas especial, em sua fase externa.

44. 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 8 de novembro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator