

VOTO

I

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), atual Ministério do Trabalho, em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 162/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo (Abresi). 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\$ 100.356,40, tendo sido fixada a contrapartida de R\$ 20.000,00 por parte da associação. De acordo com a cláusula primeira do termo firmado, foram previstos cursos de formação de mão de obra nas seguintes áreas: treinamento para implantação de pesquisa, elaboração de relatório e pesquisa de trabalho de campo. Ao todo, a qualificação deveria atingir 803 treinandos.

3. Conforme plano de trabalho, as ações educacionais deveriam ter ocorrido no período de 24/11/1999 a 20/12/1999. Em fevereiro de 2000 houve a prestação de contas, composta pela relação de pagamentos, relatório de execução da receita e da despesa, relatório de execução físico-financeira, conciliação bancária, extratos bancários, demonstrativo de rendimentos, comprovante de devolução do saldo do convênio (R\$ 364,44) e planilha da receita e da despesa.

4. Identificando que não havia sido enviado ao poder concedente uma série de documentos, dentre os quais os diários de classe e as fichas de inscrição dos treinandos, tais elementos foram requisitados em duas oportunidades (abril de 2006 e maio de 2009). Em resposta à última comunicação, o presidente da Abresi informou que a entidade havia alterado unilateralmente o objeto do convênio, tendo realizado, na verdade, um diagnóstico sobre a real necessidade de mão de obra nos segmentos de hospedagem, gastronomia e turismo.

5. No âmbito do TCU, a Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo e o Sr. Nelson de Abreu Pinto (Presidente da entidade à época dos fatos) foram citados pela inexecução do Convênio Sert/Sine 162/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas. Houve a impugnação da integralidade dos recursos repassados.

6. Os srs. Walter Barelli (então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (na época Coordenador Estadual do Sine/SP) também foram citados, pelo mesmo valor, em razão da fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento da segunda parcela sem que fosse apresentada a prestação de contas da parcela anterior, e da contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

7. Regularmente citados, a Abresi, representada pelo Sr. Nelson de Abreu Pinto, solicitou o parcelamento do débito, o que foi por mim deferido. No período de junho/2015 até maio/2018, a entidade procedeu ao recolhimento da dívida atualizada. Os gestores estaduais, por sua vez, apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa.

8. Em derradeira instrução, a Secex/SP entendeu que a iniciativa de solicitar o parcelamento do débito, acompanhada da efetiva devolução dos recursos, são fatores favoráveis ao reconhecimento da boa-fé nas condutas da subconveniente e do Presidente da entidade, justificando, assim, o afastamento dos juros de mora. Propõe, assim, a regularidade com ressalvas das contas desses jurisdicionados.

9. A unidade técnica aduziu que o Sr. Luís Antônio Paulino somente autorizou a liberação da primeira parcela do convênio, tendo a segunda – e última – sido autorizada pelo Coordenador Adjunto

do Sine/SP (Sr. João Barizon Sobrinho). Propõe, portanto, a regularidade com ressalvas das contas desse gestor, mesma providência recomendada em relação ao Sr. Walter Barelli.

10. O Ministério Público junto ao TCU dissentiu da proposta da Secex/SP. Para o **Parquet**, *“a boa-fé necessária para que o pagamento do débito sem juros enseje a regularidade com ressalva das contas dos responsáveis é aquela contemporânea à prática das irregularidades, e não aquela baseada em condutas muito posteriores às notificações efetuadas pelo órgão concedente ou pelos órgãos de controle”*.

11. Aduz o órgão ministerial não estar demonstrada a boa-fé dos responsáveis, pois:

- i) a entidade não saneou as pendências na prestação de contas, mesmo tendo a secretaria paulista requisitado documentos e informações em diversas oportunidades, aspecto que resultou o descumprimento da cláusula segunda, II, “P” e “u”, do termo de convênio;
- ii) a execução dos cursos de qualificação profissional – que deveriam ter sido comprovados mediante a apresentação de diários de classe, de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de refeição, transporte e material didático aos alunos, conforme a cláusula segunda, II, “s”, itens 2, 7 e 8, do termo do convênio – não ocorreu;
- iii) a Abresi sacou parte dos recursos (R\$ 21.190,00) e pagou, via ordens bancárias, diversas pessoas que não apresentaram notas fiscais ou recibos (R\$ 76.600,00);
- iv) os comprovantes de despesas não faziam referência ao convênio em apreço, sendo que em alguns casos era feita menção ao programa “Turismo para Todos”;
- v) o emitente de uma nota fiscal (Anexo Consultoria Empresarial S/C Ltda.), no valor de R\$ 10.000,00, informa o CNPJ que pertence a outra entidade com ramo de atuação distinto (Pão Confeitaria e Café Ltda. EPP); e
- vi) não foi realizado procedimento licitatório pela subconveniente, a despeito da obrigação constante na cláusula sétima do termo do convênio.

12. Assim, no entender do MPTCU cabe julgar as contas da Abresi e do Presidente da entidade irregulares, com condenação solidária de débito, acrescido de atualização monetária e juros de mora, abatendo-se os valores já pagos de forma parcelada. Defendeu a regularidade com ressalvas das contas do Sr. Walter Barelli e a irregularidade das contas do Sr. Luís Antônio Paulino, responsabilizando solidariamente este último pelo débito. Isso porque ele teria autorizado o repasse da primeira parcela do convênio sem checar se todos os cursos estavam devidamente instalados.

II

13. A principal divergência travada nos autos reside nas consequências oriundas do recolhimento do débito atualizado logo após a citação dos responsáveis. Antes de passar às considerações, é importante transcrever os dispositivos da Lei 8.443/1992 (art. 12) e do Regimento Interno do TCU que tratam da matéria (art. 202):

“Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

(...) II – se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

(...) § 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”.

“Art. 202. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

(...) II – se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências;

(...) § 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.

(...) § 6º Não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.”

14. Como se percebe, a legislação institui a possibilidade de os responsáveis, logo após serem citados, recolherem o débito imputado pelo Tribunal acrescido apenas da atualização monetária. A controvérsia que surge é se, uma vez recolhido o débito corrigido monetariamente, haverá quitação automática da dívida ou se a extinção do débito depende do reconhecimento da boa-fé do responsável.

15. A jurisprudência tradicional desta Corte vinha defendendo a tese esposada pelo Ministério Público junto ao TCU, qual seja, a expurgação dos juros moratórios e a consequente quitação da dívida somente ocorreriam se o Tribunal reconhecesse a presença da boa-fé no caso concreto. Nesse sentido, menciono trechos de alguns julgados:

“O recolhimento do valor atualizado do débito, quando não reconhecida a boa-fé do responsável, não proporciona a quitação da dívida, apenas o abatimento dela, tendo em vista a incidência de juros de mora (art. 202, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU).” (Acórdão 4428/2018-Primeira Câmara, Relator: Benjamin Zymler)

“É a demonstração da boa-fé objetiva – conduta esperada de um gestor médio, diligente – que permite a fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento da importância devida, acrescida de atualização monetária e sem a incidência de juros de mora (art. 202 do Regimento Interno do TCU).” (Acórdão 8780/2017-Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas)

“Em caso de parcelamento da dívida antes do julgamento de mérito das contas, os acréscimos legais incidentes sobre cada parcela devem se restringir à atualização monetária. Contudo, no julgamento definitivo, a não imposição de juros moratórios sobre o débito liquidado dependerá do reconhecimento da boa-fé do responsável e da inexistência de outras irregularidades nas contas.” (Acórdão 7496/2017-Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas)

16. Entretanto, no julgamento do recente Acórdão 2.144/2018-Plenário, após ampla discussão no Colegiado, os Ministros do TCU entenderam que essa não era a melhor interpretação a ser conferida aos arts. 12 da Lei 8.443/1992 e 202 do Regimento Interno do TCU. Nessa assentada, considerou-se desarrazoado que, após o pagamento do valor indicado no ofício citatório, o jurisdicionado ainda estivesse sujeito ao recálculo da dívida, agora considerando os juros moratórios.

17. Dito de outro modo, restou decidido que o pagamento tempestivo do débito na fase de citação, atualizado monetariamente, opera sua quitação, não cabendo a incidência de juros quando do julgamento do processo. Todavia, caso não reste caracterizada a boa-fé do responsável ou na subsistência de outras irregularidades, as contas serão julgadas irregulares com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

18. Portanto, diante da mudança de entendimento desta Corte, proponho ao Colegiado que seja expedida quitação quanto à dívida.

19. Isso não impede, porém, que o Tribunal julgue irregulares as contas da Abresi e do presidente da entidade. Afinal, não conseguiram justificar os fatos apurados neste processo, a saber: mudança do objeto do convênio, saque dos recursos, envio de parte dos valores para pessoas sem relação com as ações educacionais, comprovantes de despesas sem nexos com as atividades previstas no convênio – e em alguns casos mencionando outros ajustes – e apresentação de nota fiscal inconsistente.

20. A multa não pode ser aplicada no caso concreto, dada a perda da pretensão punitiva do Tribunal. 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 as irregularidades ocorreram no final de 1999, ou seja, antes do 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.

21. O Ministério Público junto ao TCU defendeu a responsabilização do Sr. Luís Antônio Paulino em razão de o mencionado gestor ter autorizado o repasse da primeira parcela do convênio sem checar se todos os cursos estavam devidamente instalados. Divirjo da posição ministerial, pois, como visto, proponho a quitação do débito. Ademais, o gestor não fora citado por esse fato, mas por outro: pagamento da segunda parcela sem que fosse apresentada a prestação de contas da parcela anterior.

22. Por sinal, o gestor não realizou o pagamento da segunda parcela. Conforme restou demonstrado nos autos, o ato foi praticado pelo Sr. João Barizon Sobrinho, já falecido. Se não bastasse, também deve-se levar em consideração que os fatos ocorreram há 18 anos, razão pela qual não vislumbro razoável o retorno dos autos à unidade técnica para novo chamamento do responsável. Assim, proponho a regularidade com ressalvas das contas do Sr. Luís Antônio Paulino.

23. Por último, julgo que pode ser afastada a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, visto não ter participado diretamente da liberação dos recursos, tampouco das demais irregularidades apuradas neste processo. Na condição de titular da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, cabia a ele primordialmente desempenhar funções gerenciais, como a assinatura do convênio, não tendo desempenhado no caso concreto atividades executivas.

24. Ante 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 27 de novembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator