

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em desfavor da Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS e de Enilson Simões de Moura, seu então presidente, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, firmado entre a referida entidade e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP).

2. O objeto do ajuste foi 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. A Sert/SP, na condição de órgão estadual gestor do convênio, celebrou diversos subconvênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. As irregularidades em exame referem-se especificamente ao Subconvênio Sert/Sine 178/99, celebrado entre a Sert/SP e a referida associação, para disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 1.675 treinandos.

5. Para consecução desse mister, os recursos federais seriam transferidos pela Sert/SP à conveniente, por meio de cheques, nos valores de R\$ 64.578,75 e R\$ 64.578,75, depositados em 29/12/1999 e 10/1/2000, respectivamente.

6. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação de despesas, devido à irregularidade na execução física, conforme consignado na nota técnica 43/2014 e no relatório de TCE

7. No âmbito do TCU, foi promovida a citação solidária da entidade e de seu então presidente.

8. Em sua análise de mérito, a unidade instrutora concluiu pelo acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e propôs julgar suas contas irregulares, com a imputação de débito, excluindo-se da relação processual Walter Barelli e Luís Antônio Paulino. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas de todos os responsáveis, por entender que a tríade instrutores-treinandos-instalações restou devidamente evidenciada.

9. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir.

10. Em relação às preliminares trazidas ao processo pelos responsáveis, não vislumbro possibilidade de acatá-las. Como se pode depreender da instrução antecedente (peça 40), a unidade instrutora tratou uma a uma de forma minuciosa e acertada, cujas razões incorporo ao presente voto, motivo pelo qual entendo desnecessário tecer ponderações adicionais.

11. Considerando a ausência de notificação válida no prazo fixado pela Instrução Normativa-TCU 71/2012 de Walter Barelli (008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (857.096.468-49), acolho a proposta de exclusão da relação processual, conforme sugerido pela unidade instrutora. Entendimento semelhante adotei nos Acórdãos 6.601/2019 e 6.610/2019, ambos da 1ª Câmara.

12. No mérito, verifico que as irregularidades referentes à realização de despesas com taxas bancárias e à não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho foram

elididas pelos documentos apresentados, como examinado pela unidade instrutora. Remanescem, contudo, questionamentos quanto ao nexo de causalidade, a não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos, bem como quanto à subcontratação total do objeto do convênio.

13. De fato, como pontuado pelo *parquet*, existem, no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades na aplicação de recursos do FAT por meio do Planfor (e também pelo PNQ), uma série de decisões do TCU no qual se considerou a documentação comprobatória da existência de instrutores, treinandos e instalações físicas apta a afastar a incidência de débito. Discordo, contudo, da afirmação no sentido de que irregularidades na execução financeira da avença são entendidas como releváveis desde a prolação do Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara.

14. Em primeiro lugar, assevero que a regularidade na aplicação de recursos deve ser analisada à luz do caso concreto. Em segundo, o TCU já decidiu que apenas a existência, por exemplo, de diários de classe, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto a documentação exigível por força do próprio termo do convênio, bem outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que normatizam o ajuste, como a documentação contábil. Nesse sentido, o Acórdão 372/2017-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

“5. Consoante defendido pelos recorrentes, o TCU decidiu em deliberações proferidas em outros processos de contas relativos à gestão de recursos do Planfor que, demonstrada a existência de três elementos fundamentais a quaisquer treinamentos, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, comprova-se o adimplemento do ajuste, implicando, necessariamente, a ausência de débito. Nessa linha, citam expressamente o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário.

6. Apresentada a tese, afirmam que os diários de classe constantes da prestação de contas são documentos hábeis a evidenciar a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, no bojo da execução do Convênio Sert/Sine 87/1999.

7. Com efeito, existem julgados relativos a tomadas de contas especiais referentes à gestão de recursos do Planfor cujo deslinde foi aquele mencionado pelos recorrentes. Não obstante, entendo que o exame de cada caso concreto pode levar a conclusão diversa, uma vez que se analisam atos e fatos distintos. Por essa razão, juízos anteriores nem sempre vinculam julgamentos futuros. (...)

8. Ora, em boa parte das tomadas de contas especial relativas a recursos do Planfor existem diários de classe indicando instrutores, treinandos e local de treinamento. Assim, na linha defendida pelos recorrentes, a apresentação dos diários de classe seria suficiente para comprovar a execução física do objeto convenial e, conseqüentemente, afastar supostos débitos.

9. Discordo dos argumentos apresentados pelos recorrentes. De acordo com o termo de convênio, os diários de classe são apenas um dos elementos necessários para comprovar a boa e regular gestão dos recursos federais repassados à entidade. Assim, o seu conteúdo deve ser confrontado com outros documentos exigidos no ajuste, a exemplo da relação de pagamentos e extratos bancários, ou com outros porventura requeridos pelo concedente, como os documentos contábeis comprobatórios das despesas e os comprovantes de entrega de vale transporte, de alimentação e de material didático, uma vez que o conveniente deveria declarar possuir, e guardar, tais comprovantes. Portanto, os diários de classe não possuem, por si só, força probatória suficiente para comprovar a execução do objeto.”

15. Por isso, percebo que os precedentes no sentido de considerar regulares com ressalva as contas quando fossem apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a mera execução física do objeto (instrutores, treinandos e instalações físicas) estão superados, pelo menos no âmbito deste colegiado.

16. A Primeira Câmara 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 3.959/2015, 4.600/2015, 4.691/2015, 4.389/2016, 4.779/2016 e 8.834/2017, todos do mencionado colegiado.

17. A ausência de tais documentos, que foram expressamente exigidos para a prestação de contas, impossibilita, ante a inexistência de outros elementos mais robustos, a comprovação da execução do convênio (não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade dos desembolsos realizados), uma vez que esse tipo de avença está sujeita aos ditames da Instrução Normativa STN 1/1997.

18. Na situação ora examinada, a SDC e seu presidente à época não apresentaram todos os elementos necessário para evidenciar a correta utilização dos recursos, a saber: existência de instrutores, treinandos, instalações físicas e nexo de causalidade das despesas. A apresentação de tal documentação poderia afastar o débito ora imputado, em consonância com o entendimento deste Tribunal, externado no Acórdão 2.182/2017-TCU-1ª Câmara, em que se estabeleceram requisitos para fins de comprovar a realização de cursos de formação profissional.

19. Ademais, é cediço que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio, da forma como foram realizados no presente caso, contrariam não apenas os normativos legais vigentes, como impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados

20. Além disso, os responsáveis não lograram êxito em elidir as demais irregularidades a eles imputadas, em especial a ausência de comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos, conforme estabelecido no convênio, e a subcontratação total do objeto do convênio.

21. Desse modo, não há como reputar comprovada a regular aplicação dos recursos do convênio, subsistindo o débito quantificado nos autos, decorrente sobretudo da impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os valores retirados da conta específica.

22. Deixo de aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em razão da prescrição da pretensão punitiva, já que o Convênio Sert/Sine 178/99 foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil (17/12/1999) e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e o despacho que ordenou a citação dos responsáveis (1/3/2016), decorreu prazo superior a dez anos (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

23. Nesse cenário, exsurge o dever de julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito, com amparo nos arts. 19 e 57 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de agosto de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator