

VOTO

Preliminarmente o recurso em apreço deve ser conhecido, eis que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade para a espécie.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, em desfavor do Acórdão 5.836/2018-Primeira Câmara. Por meio dessa decisão, este Colegiado julgou irregulares as contas do recorrente e condenou-o, solidariamente com outros responsáveis, ao pagamento de débito, no valor histórico de R\$ 119.659,20. Não houve aplicação de multa, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva.

3. Originariamente este processo examinou tomada de contas especial (TCE) instaurada em razão de irregularidades detectadas na execução do Convênio Sert/Sine 178/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Empregados em Edifícios e Condomínios do Estado de São Paulo (Fecoesp), custeado por recursos federais oriundos do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP. As ações estavam inseridas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, tendo sido repassados à Fecoesp R\$ 149.574,00 para a realização de cursos de qualificação profissional para 291 educandos nas seguintes áreas: inglês básico, recepção, atendimento ao cliente e zeladoria. A contrapartida da subconveniente foi estipulada em R\$ 29.914,80.

4. O débito decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do convênio. Foram identificadas diversas irregularidades, dentre as quais destaque: a) ausência de carimbo de identificação do convênio nos documentos fiscais apresentados; b) pagamentos a instrutores e fornecedores após a vigência do convênio; c) realização de saques bancários sem identificação dos credores; d) realização de despesas não previstas no plano de trabalho ou em patamares superiores aos indicados no referido plano; e) pagamento de multas, juros e taxas bancárias; f) falta de apresentação da relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho; g) não comprovação da entrega de lanche e do material didático aos alunos; e h) ausência de contrato entre a Fecoesp e as empresas fornecedoras de produtos ou prestadoras de serviços.

5. O recorrente foi responsabilizado, em solidariedade com outros jurisdicionados, por parte do débito. Suas condutas reprováveis podem ser resumidas nos seguintes fatos: assinatura do Convênio Sert/Sine 178/04, acompanhamento e fiscalização deficientes e, principalmente, liberação da segunda e terceira parcelas depois de encerrada a vigência do negócio jurídico (peça 2, p. 75).

6. No recurso, o ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo alega, em síntese: a) sua ilegitimidade passiva, tendo em vista as manifestações favoráveis das áreas técnica e jurídica à liberação da segunda e terceira parcelas, a sua atuação de boa-fé, a ausência de discricionariedade das decisões do secretário, as dificuldades na implementação do plano nacional de qualificação no Estado de São Paulo e a necessidade de descentralização concomitante, e em um curto período temporal, de oitenta e quatro convênios; b) o cerceamento de defesa decorrente do transcurso de tempo superior a dez anos entre os atos impugnados e a citação por parte do Tribunal; c) a necessidade de arquivamento dos presente autos por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista a falta de quantificação adequada do débito; e d) a vedação ao enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública, tendo em vista a efetiva realização dos cursos e o apego a questões formais para ensejar a devolução integral do montante repassado.

7. A Secretaria de Recursos e o Ministério Público junto ao TCU analisaram essas questões e propuseram, de forma uníssona, a negativa de provimento do apelo. Manifesto minha concordância com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

8. Estão em tramitação no TCU mais de uma centena de processos relativos a subconvênios firmados pelo Estado de São Paulo com associações, sindicatos e federações para qualificação profissional, ações estas custeadas por recursos federais do Plano Nacional de Qualificação. Observou-se uma desorganização generalizada na gestão desses valores, tendo sido discutida neste Colegiado a responsabilidade do Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo pelos débitos apurados.

9. Após debates, consolidou-se o entendimento de que, na hipótese de o gestor máximo ter sido responsabilizado tão somente pela formalização dos convênios, não havendo quaisquer evidências de sua atuação nas demais etapas da despesa pública (fiscalização do objeto, análise da prestação de contas, liberação de recursos, dentre outros), as contas desse dirigente poderiam ser julgadas regulares com ressalvas, sem a necessidade, portanto, de imputação de débito. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 3.445/2016, 3.111/2016, 1.805/2016, 1.363/2016, 7.580/2015, 7.750/2015, 7.580/2015, todos da Primeira Câmara.

10. O caso concreto não se enquadra nessa jurisprudência, pois, além de ser signatário do negócio jurídico, o recorrente assumiu efetivamente a gestão dos recursos, tendo sido responsável no caso concreto pela análise do plano de trabalho e pelo acompanhamento das ações. Na época, presidia a Comissão Permanente de Coordenação de Ações, Programas e Projetos (peça 2, p. 21), responsável por examinar as propostas de convênios, e a Comissão Permanente de Acompanhamento da Execução Orçamentária (peça 2, p. 61), que analisava o andamento das ações e deliberava sobre a liberação dos recursos. Além disso, a ordem dos pagamentos efetuados foi assinada pelo recorrente.

11. Dito isso, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva. Ainda que haja manifestação da gestora de qualificação profissional favorável à liberação da segunda e terceira parcelas (não há parecer jurídico nos autos), o recorrente não estava vinculado ao exame efetuado pela área técnica, podendo livremente divergir, desde que apresentadas razões legítimas para tanto.

12. Ao ocupar o cargo, esperava-se dele o conhecimento mínimo sobre as regras de gestão dos recursos federais (Instrução Normativa STN 1/1997). Pelo que consta, os cursos foram concluídos em 26/1/2005 (peça 1, p. 189), a vigência do convênio encerrou em 28/2/2005 e o pagamento dos profissionais somente veio a ocorrer em 18/3/2005. Ou seja, os pagamentos correspondentes à segunda e terceira parcelas foram autorizados depois de encerrado o convênio, sendo, por essa razão, proibida a despesa (art. 8º, V, da IN STN 1/1997).

13. Além disso, de posse da prestação de contas parcial (referente à primeira parcela), o recorrente já tinha ciência, por meio do extrato bancário, de que grande parte dos recursos foi objeto de saque por parte da convenente (peça 2, p. 223). Essa conduta da Fecoesp contraria o disposto no art. 20 da IN STN 1/1997 e impede a demonstração do nexo de causalidade entre as despesas e os supostos serviços prestados.

14. Nesse cenário, cabia ao recorrente suspender o pagamento das demais etapas, com fundamento no art. 35 da IN STN 1/1997 (“*Art. 35. Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará o convenente dando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação*”). Ao dar seguimento e autorizar os repasses à convenente, o recorrente assumiu a responsabilidade solidária pela má gestão dos recursos.

15. Prosseguindo, a presença da boa-fé não impede a condenação em débito dos jurisdicionados, pois para tal encaminhamento basta a existência de conduta culposa que gere um dano ao erário – requisitos presentes no caso concreto.

16. As dificuldades na implementação do plano nacional de qualificação no Estado de São Paulo podem até justificar as falhas formais identificadas, como a ausência de carimbo de identificação do convênio nos documentos fiscais apresentados e a falta de apresentação da relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, mas não amparam a realização dos saques e os pagamentos após o encerramento do convênio. Dito de outro modo, ainda que haja problemas operacionais, exige-

se da conveniente o básico, isto é, a demonstração de que os recursos foram empregados para remunerar os profissionais envolvidos no convênio.

17. O argumento acerca da necessidade de descentralização concomitante de recursos para diversos destinatários em curto período de tempo não socorre o recorrente. A quantidade de convênios depende, dentre outros fatores, da capacidade operacional do poder concedente de acompanhar as ações. Dito de outro modo, o repasse deve ser proporcional à estrutura do órgão para fiscalizar o emprego dos recursos, não sendo lícito opor problemas organizacionais para justificar a falta de acompanhamento das ações.

18. Também não merece prosperar a tese de cerceamento de defesa. A primeira notificação válida endereçada ao responsável – momento a partir do qual o recorrente teve ciência inequívoca dos fatos que lhe foram imputados – é datada de 22/12/2014, a menos de dez anos da liberação das parcelas irregulares, ocorrida em março de 2005. Como se percebe, não houve o decurso de prazo decenal previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, razão pela qual o processo não deve ser arquivado por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular.

19. O precedente invocado no recurso (Acórdão 7.386/2014-Primeira Câmara) não se amolda ao caso concreto. Nessa decisão, o jurisdicionado, diferentemente destes autos, não foi citado na fase interna da tomada de contas especial, razão pela qual só tomou conhecimento dos fatos com a notificação feita pelo TCU, isso depois de 13 anos dos fatos irregulares.

20. Outro fundamento invocado para justificar a necessidade de arquivamento dos autos: não entender do recorrente, as provas conduzem ao entendimento de que o objeto foi executado, restando irregularidades formais. Sobre a questão, é importante ressaltar que, por se tratar de convênio, a federação 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.

21. Ao realizar pagamentos após a vigência do convênio, sabendo que a conveniente fazia saques dos recursos – fatos que, cumulados, impedem o conhecimento dos reais beneficiários –, o recorrente assume a responsabilidade pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Por consequência, deve-se manter a condenação em débito desse gestor.

22. Não se pretende, com a decisão, promover o enriquecimento sem causa da União. Em razão de problemas insuperáveis na execução financeira, a instauração de tomada de contas especial para buscar o ressarcimento do montante incorretamente aplicado é medida que se impõe. Trata-se de procedimento previsto nas normas de regência, a exemplo do art. 38, inciso II, alínea “d”, da IN STN 1/1997.

23. Ante o exposto, acompanhando integralmente os pareceres precedentes, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de outubro de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator