

Proc. TC-002.319/2014-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

O presente processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) para apurar irregularidades ocorridas na aplicação dos recursos previstos no Convênio SERT/SINE n.º 47/99, celebrado entre o Estado de São Paulo, representado pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP) e o Sindicato dos Contabilistas de São Paulo (Sindcont-SP), no valor de R\$ 165.920,00, para promover a qualificação profissional de trabalhadores mediante a realização de cursos de informática, noções de contabilidade e formação básica de empreendedores. Essa ação fazia parte da cooperação técnica e financeira ajustada entre a União (Ministério do Trabalho e Emprego) e o Estado de São Paulo mediante o Convênio MTE/Sefor/Codefat n.º 004/99, para o desenvolvimento de atividades no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP).

2. No Relatório de Tomada de Contas Especial, as irregularidades estão caracterizadas basicamente pelos seguintes eventos (peça 2, p. 179/231):

a) cadastramento, habilitação e qualificação da empresa sem licitação e posterior assinatura de convênio em desacordo com dispositivos da Lei n.º 8.666/93;

b) atestação da execução física dos serviços e pagamento das despesas sem documentos contábeis idôneos e sem documentação comprobatória da regularidade fiscal e previdenciária e da efetiva realização das ações conveniadas; e

c) falha na fiscalização do convênio e execução parcial das ações de educação profissional, configurando-se dano ao erário no valor de R\$ 122.545,79, à data de 31/10/1999, em virtude da falta de comprovação de despesas.

3. No exame da matéria, a Secex/SP, após providenciar a juntada aos autos das informações que embasaram o Relatório de TCE, identificou a conduta dos gestores e terceiros envolvidos nos eventos e consignou que, em princípio, seria cabível excluir da relação processual a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (SERT/SP) e o Senhor Nassim Gabriel Mehedff (Secretário da SPPE/MTE), haja vista a inexistência de indícios de que o órgão conveniente tivesse auferido benefício indevido na aplicação dos recursos e, também, a ausência de ingerência do dirigente da SPPE/MTE na celebração do ajuste com o ente sindical executor das ações (subitens 13/15 da peça 14).

4. Quanto à responsabilidade dos Senhores Walter Barelli (Secretário da SERT/SP) e Luís Antônio Paulino (Coordenador Estadual do SINE/SP), a Unidade Técnica considerou que julgados mais recentes sobre matéria semelhante – falta de supervisão, acompanhamento e controle das ações, e autorização de pagamento sem documentos comprobatórios da execução das ações de qualificação profissional – têm sido por julgar regulares com ressalva as contas desses gestores, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 2.438/2014, 2.590/2104 e 2.789/2014, todos da 2.ª Câmara. Todavia, considerando que não foi imputada responsabilidade nos autos ao ente executor das ações – Sindicato dos Contabilistas de São Paulo (Sindcont-SP) –, e que houve decurso de período de tempo de aproximadamente 15 (quinze) anos desde o fato gerador das irregularidades até a atualidade, a Unidade Técnica propõe, em relação ao conjunto dos responsáveis arrolados nos autos, seja arquivada a presente TCE, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento nos arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno (itens 16/24 da peça 14).

5. De início, com a finalidade de apreender o entendimento que o Tribunal de Contas da União tem adotado nos processos a respeito das ações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), registramos que, em cumprimento de determinação proferida na Decisão n.º 1.112/2000-TCU-Plenário (TC-003.473/2000-2), sobre auditoria realizada na Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda

do Distrito Federal (Seter/DF) para análise da execução do Planfor em 1999, foram instaurados 42 (quarenta e dois) processos de tomada de contas especial para delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos nas irregularidades, promover o devido ressarcimento de dano ao erário e aplicar as sanções cabíveis.

6. No decurso do exame do desenvolvimento das ações de qualificação de trabalhadores, identificou-se que o Planfor era composto de projetos e programas de educação profissional, além de projetos especiais, todos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). A gestão do Programa Nacional foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementava por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas – as denominadas parcerias. Os Estados e o Distrito Federal, por intermédio das Secretarias de Trabalho, apresentavam um Plano Estadual de Qualificação (PEQ) para formalizar os convênios.

7. Na auditoria, apurou-se que as irregularidades cometidas nos processos do PEQ/DF-1999 iam desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, descumprimento da legislação aplicável e dos termos dos editais e dos contratos.

8. No entanto, não se tratava de casos isolados. As apurações evidenciaram que o Planfor funcionava de forma precária em praticamente todo o país, o que levou o TCU a realizar segundas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações comprovaram a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais falta de definição pelo Ministério das diretrizes dos cursos a serem ministrados, ausência de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos e tolerância à dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor compôs um contexto que, nas deliberações do TCU nos casos concretos, foi considerado para definir o grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF.

9. Assim, consoante consta do voto do Relator de grande parte das TCEs à época, insigne Ministro Benjamin Zymler, aprovado no Acórdão n.º 1.794/2003-Plenário (TC-003.100/2001-8, Ata 47), procurou-se uniformizar critérios e procedimentos com vistas à análise dos casos concretos sem se olvidar da forma que se desenvolviam as ações nacionais (grifos nossos):

“29. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada [n.º 1.112/2000-Plenário], possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ-DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

30. Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão n.º 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992.”

10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do

contrato, conforme consta da ementa do Acórdão n.º 2204/2008-1.ª Câmara (TC-007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos):

“Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual.”

12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2027/2008, todos do Plenário.

13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos n.ºs 1830/2006 (subitem 9.9), 2343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos n.ºs 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

14. Confrontando-se agora as medidas adotadas nos julgados precedentes com os eventos indicados especificamente no presente processo, verifica-se que ficam mitigadas, em grau de ressalva nas contas, as falhas cometidas na fase de seleção do ente executor, na celebração do convênio com o Sindicato dos Contabilistas de São Paulo/Sindcont-SP e na ausência de fiscalização (letras “a” e “c” do item 2 deste parecer). Esse procedimento beneficia diretamente os interesses dos Senhores Walter Barelli (titular da SERT/SP) e Luís Antônio Paulino (Coordenador Estadual do SINE/SP), ambos signatários do convênio.

15. Por sua vez, no tocante à fase de execução das ações do convênio e aos pagamentos impugnados (letras “b” e “c” do item 2 deste parecer), a responsabilidade pelo cometimento das irregularidades deixa de estar vinculada diretamente às atuações dos referidos titulares da SERT/SP e do SINE/SP, haja vista que, transferida ao Sindcon-SP a totalidade dos recursos federais do convênio (R\$ 165.920,00) em três parcelas no período de 05/10/99 a 07/12/99 (peça 2, p. 197), os pagamentos das despesas das ações executadas por terceiros foram efetuados inteiramente no âmbito do ente executor (peça 2, p. 125/137). Noutras palavras, diferentemente dos instrumentos de qualificação profissional firmados na modalidade de contratação em outros processos sobre aplicação dos recursos do Planfor/FAT, os titulares do SERT/SP e SINE/SP não atuaram como ordenadores de despesa no caso dos pagamentos ocorridos na execução do Convênio SERT/SINE n.º 47/99.

16. Ademais, note-se, nesse caso, que as glosas indicadas no Relatório da Tomada de Contas Especial não se referem à inexecução de alguma parcela dos serviços, pois o Sindcont-SP apresentou, por solicitação da SPPE/MTE no ano de 2006, relatórios de avaliação do projeto pelos alunos e das metas atingidas, diários de classe com frequência dos alunos, declarações de instrutores, entre outros documentos, os quais foram considerados suficientes para atestar a execução física das metas do convênio (itens 61/66 e 79/83 da peça 2, p. 201/203 e 208/209). A impugnação dos valores decorreu diretamente da falta de apresentação de documentos contábeis para comprovar a realização de parte das despesas (itens 84/85 da peça 2, p. 209).

17. De modo geral, nos julgados precedentes (votos nos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005 e 2027/2008 do Plenário), o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. No presente caso concreto, restou pendente de comprovação apenas o quesito das “condições” das instalações físicas (item 83 da peça 2, p. 209), circunstância que, por estar comprovada a execução física das ações de qualificação profissional, repercute por afastar o dano ao erário.

18. Por fim, pondera-se pela adequação da medida inicialmente aventada pela Unidade Técnica, no sentido de excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-SERT/SP (em rigor, do Estado de São Paulo, pessoa jurídica representada pela referida Secretaria no ajuste), bem como a do Senhor Nassim Gabriel Mehedff (Secretário da SPPE/MTE), pelos motivos indicados na peça 14 (item 3 deste parecer).

19. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em sentido parcialmente divergente da proposta da Unidade Técnica (peças 14/16), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) excluir da relação jurídica processual a responsabilidade do Estado de São Paulo (representado pela SERT/SP) e do Senhor Nassim Gabriel Mehedff (Secretário da SPPE/MTE); e

b) julgar regulares com ressalva as contas dos Senhores Walter Barelli (Secretário da SERT/SP) e Luís Antônio Paulino (Coordenador Estadual do SINE/SP), dando-se-lhes quitação, com fundamento nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n.º 8443/92.

Ministério Público, 22 de maio de 2015.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral