

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 70/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

2. A ação se insere no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), por meio do qual a secretaria paulista repassou à entidade R\$ 751.411,50 para realização de cursos de informática industrial, técnicas de vendas e telemarketing. Tal valor foi liberado pela Sert/SP à aludida Federação dos Trabalhadores em três parcelas, nos valores de R\$ 300.564,60, R\$ 225.423,45 e R\$ 225.423,45, depositados em 4/10/1999, 2/12/1999 e 21/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 301, 313, 323). Ao todo, foi prevista a capacitação de 3.813 alunos.

3. Foi realizada a citação solidária da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e do seu presidente à época dos fatos, Cláudio Magrão de Camargo Crê, para que apresentassem alegações de defesa em virtude da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do aludido Convênio em razão dos fatos apresentados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 70/99;

b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional;

c) ausência de prestação de contas válida, pois a Federação teria apresentado apenas diários de classe, relatórios consolidados das metas atingidas e cópias dos extratos bancários e de guias da previdência social, descumprindo as cláusulas 6ª, II, “c”, e 8ª do Convênio Sert/Sine 70/99, bem como o art. 70 da Constituição Federal e o art. 145 do Decreto 96.872/1986;

d) movimentação financeira irregular, conforme extratos bancários e relação de pagamentos, tendo-se assinalado que: i) o montante de R\$ 684.470,45 foi movimentado mediante “cheque saque”; e ii) utilização de um único cheque para o pagamento simultâneo de vários beneficiários, por exemplo, o cheque 112, no valor de R\$ 55.348,00, compensado em 23/12/1999, destinado ao pagamento de 23 beneficiários, e o cheque 135, no valor de R\$ 5.426,95, compensado em 8/12/1999, destinado ao pagamento de cinco beneficiários, em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) diversos CPFs e CNPJs indicados pela entidade executora na Relação de Pagamentos apresentaram irregularidades quando submetidos à validação no endereço eletrônico da Receita Federal;

f) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da relação de pagamentos elaborada pela Executora;

g) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a comissão de TCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe.

4. Outrossim, determinei a citação solidária dos Srs. Walter Barelli, ex-secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-coordenador de Políticas de Emprego e Rendas da Sert/SP, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio Sert/Sine 70/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 2, p. 207), devido ao acompanhamento deficiente do citado ajuste e ao pagamento de parcela sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 2, p. 213), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário.
5. No exame de mérito desta tomada de contas especial, a Secex-SP, com anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, no sentido de que suas contas fossem julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esses responsáveis.
6. A unidade instrutiva fundamenta seu posicionamento em diversos julgados recentes do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 3.128/2014, 2.789/2014, 2.590/2014, 2.438/2014, 6.456/2014 e 7.958/2014, todos da 2ª Câmara, que julgaram regulares com ressalva as contas dos citados gestores da Sert/SP, em virtude de ocorrências análogas.
7. Por outro lado, a unidade instrutiva concluiu pela rejeição parcial da defesa apresentada pela Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo e pelo Sr. Cláudio Magrão de Camargo Crê, reduzindo o valor do débito que lhes foi imputado, tendo em vista a efetiva comprovação de alguns gastos custeados com recursos do Planfor.
8. Feito esse necessário resumo passo a decidir.

II

9. Antecipo que acompanharei os meticolosos exames realizados pela Secex-SP e pelo MP/TCU, os quais incorporo às minhas razões de decidir, divergindo tão somente quanto a dois pontos. O primeiro diz respeito ao encaminhamento a ser dado em relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, pois, a meu ver, os documentos juntados aos autos permitem a responsabilização solidária desse gestor pelo débito. O segundo refere-se à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, visto que, se aplicada a jurisprudência até então predominante, há a perda da pretensão punitiva pelo TCU.
10. Preliminarmente, os responsáveis alegam o transcurso de mais de 13 anos entre a data dos serviços executados e o despacho que ordenou a citação dos responsáveis (peça 25), o que faria incidir sobre os fatos os institutos da prescrição ou da decadência.
11. A Secex-SP rebateu tal argumento fundamentando-se na imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Ademais, verifico que a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente ocorreu em maio de 2006, momento em que não havia transcorrido prazo superior a dez anos desde a data da celebração do convênio Sert/Sine 70/99. Nessa comunicação, o Ministério do Trabalho e Emprego requereu da conveniente a apresentação de recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, fichas de inscrição dos treinandos e recibos de entrega dos vales-transporte (peça 1, p. 182).
12. Vejo que essa comunicação constitui uma postura inequívoca de apurar eventual débito existente no ajuste firmado, razão pela qual concluo ser inaplicável, no caso concreto, o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Apesar de o MTE ter concluído a tomada de contas especial apenas no ano de 2014, a entidade conveniente já tinha ciência em 2006 de que existiam pendências na documentação por ela encaminhada a título de prestação de contas.
13. Ainda acerca da alegada prescrição do débito, observo que o ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, da Súmula TCU 282 e da reiterada

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 4/9/2008, DJe 9/10/2008, dentre outros). Assim, a tese não merece acolhimento.

14. No tocante à multa, aplico ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, a jurisprudência até aqui predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva dos processos TC 007.822/2005-4 e TC 011.101/2003-6, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.

15. Sendo assim, considerando que o convênio foi celebrado em data anterior ao 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, deixo de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição das multas.

III

16. Quanto ao mérito do presente processo, a Secex-SP realizou o cotejo dos documentos contábeis (peça 4, p. 8-262) com os extratos bancários (peça 2, p. 375-391) e a relação de pagamentos (peça 2, p. 341-357), resultando nos quadros constantes da peça 53.

17. As despesas discriminadas na peça 53, fl. 1, no montante de R\$ 300.305,23, foram consideradas regulares, pois estão relacionadas ao objeto do convênio, guardam conformidade com o rol de pagamentos e podem ser conciliadas com o extrato bancário.

18. Outras despesas devem ser impugnadas, uma vez que a análise empreendida pela Secex-SP não permitiu estabelecer correspondência entre os valores constantes das notas fiscais ou dos extratos bancários e os declarados na relação de pagamentos. Além disso, em alguns casos foi utilizado um único cheque para atender diversas despesas, o que é vedado pelo art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997.

19. Há, também, pagamentos que não estão suportados por documentos contábeis, o que embasa a glosa de tais despesas. Situação inversa também ocorre, pois há casos de documentos contábeis apresentados que não podem ser correlacionados com a relação de pagamentos ou com extratos bancários.

20. Assim, em vista de todas essas inconsistências, os gastos relacionados na peça 53, fls. 2-10, devem ser rejeitados e ressarcidos aos cofres públicos, pois os responsáveis não lograram comprovar a sua regular aplicação.

21. A entidade não vinculou a utilização dos recursos conveniados à respectiva conta específica, o que impossibilita estabelecer o devido nexo entre os recursos repassados e as despesas realizadas.

22. Ante a inexistência, nos autos, de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos em questão, acolho a proposta formulada pela unidade técnica e endossada pelo d. representante do MP/TCU, no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis, com imputação solidária de débito correspondente à parte dos recursos geridos.

23. Vale ressaltar que a comprovação da regularidade da integral aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio deve ser feita por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os valores federais recebidos. Dessa forma, os responsáveis devem trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93

do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: “*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes*”.

IV

24. Diante de todo esse conjunto probatório, está patente o acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 70/99 por parte dos gestores estaduais (Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino) e, por consequência, o descumprimento do art. 23 da IN STN 1/1997. Mesmo que tenha sido contratada entidade para a supervisão do ajuste – argumento utilizado pelos responsáveis, porém desprovido de suporte documental –, não pode haver a substituição dos agentes fiscalizadores, sendo que o concedente continua responsável por essa função.

25. No caso concreto, acredito que possa ser afastada a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, visto que sua participação no dano causado ao erário foi de menor importância. Explico. As peças deste processo evidenciam que o gestor foi o responsável tão somente pela formalização do convênio, não havendo documentos que permitam aferir sua participação nas demais etapas que culminaram o débito.

26. Não havendo outros elementos que caracterizem de forma inequívoca sua responsabilidade, julgo que suas alegações de defesa devem ser acolhidas. A tese aqui consignada difere da adotada por esta Corte no julgamento das tomadas de contas especiais resultantes do Planfor no Distrito Federal, a exemplo do contido nos Acórdãos 1.121/2009-Plenário e 1.314/2009-Plenário, pois, naqueles casos, ficou demonstrado que a autoridade máxima da Secretaria Distrital do Trabalho, Emprego e Renda já tinha ciência das irregularidades – ou pelo menos deveria ter – e não adotou qualquer medida corretiva. Na ocasião, foi identificado que, dentre outras coisas, o TCDF apontara em exercícios anteriores as mesmas falhas – circunstância esta não presente no caso concreto.

27. O entendimento, porém, não pode ser aplicado em relação ao Sr. Luís Antônio Paulino. Incumbia a este responsável o acompanhamento da execução do ajuste, sendo ele o responsável pela liberação dos recursos. Foi, inclusive, o signatário da ordem da liberação conjunta da 3ª parcela dos recursos federais, que estava em desacordo com o cronograma de desembolso pactuado e que não foi precedida da aprovação da prestação de contas parcial referente à parcela anterior.

28. Divirjo, assim, do posicionamento da unidade técnica, pois entendo que o procedimento adotado pelo ex-Coordenador Estadual do Sine/SP foi determinante para a ocorrência do débito. Lembro que o art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Se tivesse analisado tais documentos, muitas das falhas aqui encontradas poderiam ser saneadas e, na impossibilidade de assim proceder, haveria a minimização do dano ao erário.

29. A Secex/SP afirma que não se pode imputar responsabilidade ao Sr. Luís Antônio Paulino no tocante à primeira e segunda parcelas dos recursos. O argumento não merece prosperar, pois, diante de todo o contexto narrado neste Voto, o gestor responde pelo acompanhamento deficiente do convênio e pela omissão em impugnar as despesas realizadas. Não adotando qualquer providência, haja vista que as irregularidades só foram constatadas posteriormente pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), deve responder solidariamente pelo dano causado ao erário, nos termos do art. 1º, § 1º, da IN TCU 13/1996 (normativo vigente à época dos fatos).

30. Conforme a cláusula segunda, item II, alínea “s”, da avença, a prestação de contas deveria ser encaminhada à SERT contendo os seguintes documentos:

“1.Relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;

2. *Demonstrativo Físico - Financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;*
3. *Relatório Técnico de Metas Atingidas;*
4. *Quadro Consolidado do Relatório de Metas Atingidas;*
5. *cópia autenticada das guias de recolhimento dos Encargos Previdenciárias;*
6. *conciliação bancária e extrato bancário do período;*
7. *declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;*
8. *Entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.*”

31. Da mesma forma, a cláusula sexta do convênio e o seu parágrafo único estabeleciam que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que “a transferência das parcelas posteriores dependerá da prestação de contas e da sua aprovação, em relação às anteriores.”

32. Desse modo, tendo o instrumento convenial definido como se daria a prestação de contas, bem como que ela seria apresentada e analisada previamente a cada transferência, divirjo da assertiva da unidade técnica de que a descentralização destas parcelas, feita à revelia das disposições conveniais, não foi determinante para a ocorrência do débito.

33. Nesse sentido, enfatizo que os documentos relativos às prestações de contas parciais estavam em desacordo com os próprios termos do convênio, e contrariavam frontalmente o art. 32 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/01/1997, que disciplinava a documentação necessária à prestação de contas parcial e constituía norma de cumprimento obrigatório pelas partes, à luz da cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 70/1999.

34. Com isso, entendo que houve grave deficiência na supervisão e no acompanhamento do citado ajuste, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa-STN 1, de 15/01/1997.

35. Por essas razões, entendo existir o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Luís Antônio Paulino e o resultado (dano ao erário). Esse tem sido o entendimento acolhido pelo Tribunal, com relação ao responsável, em outras tomadas de contas especiais do Planfor que foram por mim relatadas, a exemplo dos Acórdãos 4.088/2015-TCU-1ª Câmara e 4.089/2015-TCU-1ª Câmara.

36. Por último, gostaria de ressaltar o entendimento desta Corte de Contas que, por meio do Acórdão 2.763/2011-Plenário, julgou incidente de uniformização de jurisprudência, pacificando a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e do dirigente da entidade quando houver dano ao erário na execução de convênios firmados com o poder público federal. Trata-se de hipótese em que incide o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, na medida em que o presidente do sindicato administrou recursos repassados à entidade, assumindo, com isso, a responsabilidade pela correta execução do objeto. Portanto, mantenho o Sr. Cláudio Magrão de Camargo Crê no polo passivo da presente TCE.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de agosto de 2015.

BENJAMIN ZYMLER



Relator