

VOTO

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) é composto por projetos e programas de educação profissional e por projetos especiais 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 foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementa por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas - as denominadas parcerias. Aos Estados e ao DF incumbe apresentar, por intermédio de suas Secretarias de Trabalho, um Plano Estadual de Qualificação - PEQ.

2. A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao Estado de São Paulo a quantia de R\$ 36.082.000,00 para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 e de seu Termo Aditivo nº 1/1999, os quais previam o treinamento de 174.500 pessoas.

3. Neste processo específico, trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 102/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (Sintracon-SP).

4. Por meio do mencionado ajuste, a secretaria paulista repassou ao sindicato R\$ 640.220,00 para realização de cursos de formação de mão-de-obra nas seguintes áreas: assistente administrativo, encanador básico, limpeza e jardinagem, manutenção elétrica predial, pintor predial básico, pintor e funilaria de auto básico, reparador de linhas telefônicas, técnicas administrativas, práticas da construção civil e alfabetização. Ao todo, era prevista a capacitação de 3.640 pessoas, distribuídas em 91 turmas.

5. A Secex/SP apontou a não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos ao sindicato. As principais constatações foram: a) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional; b) incompletude da prestação de contas; c) movimentação bancária irregular (saque) de parte dos recursos; d) não comprovação do recolhimento previdenciário/FGTS; e) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; f) número de alunos supostamente matriculados inferior ao total previsto no convênio; e g) ausência das fichas de inscrição dos alunos. Digo “principais constatações” porque há outras listadas pela unidade técnica que foram mencionadas nos ofícios de citação dos responsáveis.

6. Em razão disso, promoveu-se a citação do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo (Sintracon-SP) e dos Srs. Antônio de Sousa Ramalho, presidente da entidade, Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP. A responsabilidade dos gestores estaduais decorreu do acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 102/1999 e da liberação de parcelas sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior.

7. A Secex/SP analisou as alegações de defesa apresentadas e propôs, ao final, acolher a justificativa dos gestores estaduais (Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino), bem como afastar parte do débito (R\$ 249.520,00) imputado ao sindicato e ao dirigente da entidade. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente da proposta, propondo que nada fosse abatido do débito e que não se excluísse a responsabilidade dos Srs. Walter e Luís Antônio.

8. Antecipo que acompanharei a essência do parecer do Ministério Público, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, divergindo tão somente quanto a dois pontos. O

primeiro diz respeito ao encaminhamento a ser dado em relação ao Sr. Walter Barelli, pois a meu ver, os documentos juntados aos autos não 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.

9. Inicialmente menciono que, por ter a Secretaria paulista firmado convênio com o Sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o convenente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade dos desembolsos realizados (art. 30 do mencionado normativo), juntando inclusive recibos de pagamentos, notas fiscais, guias de recolhimento dos encargos sociais, termo de entrega dos vales-transportes, fichas de inscrição dos alunos, dentre outros. Abro parênteses para esclarecer que todos esses elementos foram expressamente requeridos ao convenente pela comissão de tomada de contas especial instituída pelo MTE, solicitação essa infrutífera.

10. Nas alegações de defesa, o sindicato argumentou que tais elementos foram entregues à Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho, mas não apresentou lastro probatório. Ainda que o fizesse, o art. 30, § 1º, impõe ao convenente a guarda de toda e qualquer documentação de que trate a aplicação dos recursos do convênio pelo prazo de cinco anos, a contar da aprovação da prestação de contas – termo inicial que nunca ocorreu.

11. Ademais, a afirmação contrasta com a declaração constante dos autos, segundo a qual o sindicato, por meio de seu presidente – também arrolado como responsável –, teria se comprometido nos seguintes termos: *“os documentos contábeis referentes à prestação de contas final do Convênio 102/99, de 30/09/99 a 31/12/99, encontram-se guardados e arquivados em boa ordem e conservação, identificados e à disposição da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP”*.

12. A Secex/SP propôs abater do débito a importância de R\$ 249.520,00, tendo em vista a existência de cópia de contrato celebrado entre o sindicato e o Instituto Paulista de Ensino e Cultura (IPEC) para consultoria pedagógica na execução dos cursos de qualificação e requalificação profissional de trabalhadores filiados à entidade de classe. O negócio jurídico tinha por objeto o fornecimento de material didático e de consumo necessários para a realização do treinamento, para a publicidade e para a divulgação das atividades.

13. O documento não pode ser aproveitado, pois sua assinatura ocorreu mais de um ano após o encerramento dos cursos e, portanto, após o período de vigência do convênio. Há também significativa inconsistência quando se analisa o conjunto da suposta operação, dentre as quais destaco: a) o valor desse contrato não condiz com aqueles informados na relação de pagamentos do convênio e com os constantes da movimentação bancária da conta específica; e b) o sindicato afirma que o IPEC ministrou os cursos, todavia o negócio jurídico afirma expressamente que as despesas com a contratação de professores e instrutores não estão incluídas (cláusula primeira, parágrafo único).

14. Outrossim, não há nos autos comprovantes da efetiva prestação de serviços e do fornecimento do material didático. Observo que, a despeito de comando contido no instrumento de convênio (cláusula segunda, item III, alínea “s”), não há no processo os recibos de entrega do material didático aos alunos matriculados.

15. Prosseguindo, os extratos bancários evidenciam que parte dos recursos foram objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (nº 65) teria sido utilizado para pagamento de 128 beneficiários, dentre os quais 113 não se encontram identificados nos diários de classe.

16. Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenentes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas

aqui examinada. Tal constatação é grave e reforça a necessidade de que este Tribunal julgue pela irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito.

17. Os CPFs de algumas pessoas supostamente beneficiárias dos recursos apresentavam inconsistências: alguns pendentes de regularização, outros suspensos ou não pertenciam às pessoas informadas. Essas irregularidades impedem a verificação se, de fato, tais profissionais receberam os valores.

18. Também foi constatada a participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes. O sindicato alega que em cada sala de aula havia, além do professor, um monitor, sendo que este último representava a contrapartida do conveniente. Assim, o professor transitava por diversas turmas, deixando que o monitor desse prosseguimento às atividades por aquele iniciadas.

19. A afirmação não merece prosperar, pois novamente carece de lastro probatório. Além de não demonstrar a efetiva existência dos monitores, o convênio não previa expressamente a contrapartida e os recursos supostamente utilizados para custear tal mão-de-obra não foram depositados na conta corrente específica do ajuste.

20. Diante de todo esse conjunto probatório, está patente o acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 102/99 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.

21. 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.

22. 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 na situação em exame.

23. 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 2ª e 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.

24. 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.

25. A Secex/SP afirma que não se pode imputar responsabilidade ao Sr. Luís Antônio Paulino no tocante à primeira parcela 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).

26. Por essas razões, entendo existir o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Luís Antônio Paulino e o resultado (dano ao erário).

27. Acerca da alegada prescrição do débito, lembro que o ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição, 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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. Antônio de Sousa Ramalho no polo passivo da presente TCE.

31. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de julho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator