

GRUPO I – CLASSE II - Primeira Câmara
TC 019.568/2014-2

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE)

Responsáveis: Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (47.927.256/0001-02), Adolfo Quintas Gonçalves Neto (569.369.408-97), Walter Barelli (008.056.888-20), Luís Antônio Paulino (857.096.468-49) e Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34)

Advogados constituído nos autos: Ronaldo de Almeida (OAB/SP 236.199) e outros

SUMÁRIO: PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO COM ENTIDADE PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS. DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) inserta à peça 37, *verbis*:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio 88/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo, presidida, à época, por Adolfo Quintas Gonçalves Neto (CPF 569.369.408-97), 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.

HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP SP (peça 1, p. 36 - 56), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto 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. Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros contratos e convênios 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, por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foi firmado o Convênio Sert/Sine 88/99 (peça 1, p. 286-300), entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo, no valor de R\$ 49.999,80 (Cláusula Quinta), com vigência no período de 27/9/1999 a 26/9/2000 (Cláusula Décima), para formação de mão de obra com as seguintes denominações: panificação, gestão empresarial, informática (windows/word/excel), manutenção de microcomputadores e eletricitista predial para 667 treinandos (Cláusula Primeira).

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo por meio dos cheques 1380 e 1470, da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 19.999,92 e R\$ 29.999,88, depositados em 27/10/1999 e 14/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 11-25).

6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução desse ajuste, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 6-28).

7. Em face dessas constatações, a concedente constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 11, de 3/3/2005, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras.

8. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 88/99, conforme o Relatório de Análise de Tomada de Contas Especial, de 4/7/2006, o Relatório de Tomada de Contas Especial, de 18/3/2013, e o Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 20/6/2013 (peça 2, p. 63-125, peça 3, p. 47-58 e p. 100-121, respectivamente), tendo constatado a inexecução física e financeira do convênio, em decorrência da não comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, da realização das ações contratadas de educação profissional, da qualificação técnica dos instrutores e das instalações e equipamentos adequados pela entidade executora. Ao final, o GTCE quantificou o dano ao erário de R\$ 49.999,80, arrolando como responsáveis solidários: Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (entidade executora), Adolfo Quintas Gonçalves Neto (ex-Presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). As principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:

Responsáveis	Principais irregularidades
Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (entidade executora); e Adolfo Quintas Gonçalves Neto (presidente da entidade executora à época dos fatos).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 88/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas.

<p><i>Walter Barelli (ex-Secretário de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo); e</i></p> <p><i>Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).</i></p>	<p><i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 88/99 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.</i></p>
<p><i>Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).</i></p>	<p><i>Omissão na supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da implementação do PEQ/SP, consoante as obrigações e competências que lhe foram atribuídas no âmbito da estrutura regimental do MTE, pela Resolução nº 194/98 do Codefat, e pela cláusula terceira do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e Termo Aditivo 001/99.</i></p>

9. Em 11/9/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 473/2014 (peça 3, p. 153-156) e o Certificado de Auditoria 473/2014 (peça 3, p. 159), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 473/2014, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se no mesmo sentido (peça 3, p. 160).

10. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria, no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 3, p. 165).

11. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peça 4), visto que a SPPE/MTE deixou de incluir documentos que serviram de base à apuração das irregularidades ('Documentos Auxiliares'). Por esse motivo, foi promovida diligência junto àquela Secretaria (peça 6), que, em atendimento, encaminhou 'cópia, em meio digital, da documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente ao processo nº 46219.012040/2006-43, relativo ao Convênio Sert/Sine nº 88/99, pactuado com a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 004/99 celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho -SERT/SP' (peças 8 a 12).

12. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 14) que o Sr. Nassim Gabriel Mehedff fosse excluído da relação processual, tendo em vista recentes julgados deste TCU, que em casos similares (tais como o Acórdão 2.159/2012-2ª Câmara), excluiu a responsabilidade que lhe era imputada, por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos do MTE ao Estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio (peça 14, p. 3, itens 13-14). Em relação ao Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e ao Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador do Sine/SP, conforme destacado no item 20 daquela instrução (peça 14), mesmo considerando o posicionamento mais recente deste Tribunal, em relação aos referidos gestores, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, que julgaram suas contas regulares com ressalva, outorgando-lhe quitação, propôs-se a citação desses gestores, nessa fase por

uniformidade processual, em razão da determinação do Ministro Relator em processos similares (item 20.11).

13. A par disso, propôs-se a citação da Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (CNPJ 47.927.256/0001-02) e de seu presidente à época dos fatos, Adolfo Quintas Gonçalves Neto (CPF 569.369.408-97), pelas irregularidades lá tratadas (peça 14).

14. Acolhida a proposta pelas demais instâncias desta unidade (peças 15 e 16), encaminhou-se o processo à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator. Em despacho (peça 17), o i. Relator autorizou a realização das citações propostas por esta Secretaria.

EXAME TÉCNICO

15. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pela defesa, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, valemo-nos da transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara:

‘7. O Parquet Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R\$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto ‘execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)’ vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:

‘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 2.204/2008-1.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 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, 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 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, 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. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos

1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...)'

16. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 88/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.

Alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

17. Os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino foram citados solidariamente com a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e com o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 1577 (peça 22) e 1575 (peça 23), ambos de 18/6/2015, em virtude da ocorrência descrita no item 14 acima.

18. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peça 26 e 33), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 29 e 31), que, nada obstante tenham sido apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Síntese dos argumentos apresentados

19. Inicialmente, a defesa alega a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 anos.

20. Quanto ao mérito, argumenta que não existiria nexo de causalidade entre a suposta conduta ilícita e o dano. Nesse sentido, afirma que:

a) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho e o Plano de Estadual de Qualificação – PEQ, construído em consonância em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais;

b) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ, era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa criado no âmbito da Unicamp – Universidade Estadual de Campinas);

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculado ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da Sert/SP ao MTE.

21. A defesa também transcreve excertos do relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

22. Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.

Análise

23. De início, vale assinalar que os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram defesa junto à CTCE (peça 2, p. 247-285), cujos argumentos foram sumariados, analisados e refutados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 53-57).

24. Passando ao exame das alegações ora apresentadas, a preliminar invocada não merece acolhida, isto porque se aplica ao caso as disposições constantes do artigo 37, § 5º, CF/1988, verbis: '§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'.

24.1. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que referidas ações decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF.

24.2. Sobre o tema, transcrevo trecho do voto do Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-Plenário):

'2. Avalia-se nesta oportunidade a melhor exegese para o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal no que tange às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízo ao erário. A redação da citada norma constitucional, conforme demonstram os pareceres emitidos nos autos, proporciona duas interpretações divergentes: a que conclui pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e a que conclui pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento, da mesma forma como ocorre com a pretensão punitiva.

3. Anteriormente, me perfilei à segunda corrente com espeque na proeminência do Princípio da Segurança Jurídica no ordenamento pátrio. Não obstante, em 4.9.2008, o Supremo Tribunal Federal, cuja competência precípua é a guarda da Constituição, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

'No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

(...) 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)'.
'

4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.

5. Destarte, retifico o meu entendimento e acompanho os posicionamentos do Ministro Marcos Bemquerer Costa e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ora corroborados pelo Supremo Tribunal Federal.'

24.3. Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, na qual consta a seguinte orientação: 'as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis'.

25. Portanto, opino pelo não acolhimento da preliminar arguida.

26. Quanto ao argumento de que o relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que o mesmo não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Assim, valemo-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 56), que não corrobora a alegação dos responsáveis:

‘alegação dos defendentes que a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras não exige a SERT/SP e seus gestores das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT N° 004/99 — SERT/SP, portanto, sua função era de assistência e não de substituição, sendo a mesma uma entidade executora e, como tal, passível de acompanhamento e supervisão por parte da equipe técnica da SERT/SP, que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional.’

27. Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da Sert/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Afinal, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado (Acórdãos 3.417/2014-Plenário, 3.210/2014-Plenário, 4.305/2014-1ª Câmara, 2.789/2014-2ª Câmara, dentre outros).

28. Com relação à deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 88/99 e autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, objeto das citações (peças 22 e 23), a defesa não se manifestou expressamente a respeito, alegando tão somente que a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao relatório da Uniemp, bem como transcreveu depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que *‘a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor e, deste, para o coordenador e daí para Gabinete. E, ainda, que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho’* (peça 29, p. 8-9; peça 31, p. 8-9). Malgrado esta omissão, cumpre analisar a ocorrência

29. De início, cumpre anotar que a impropriedade em comento encontra duas posições neste TCU.

29.1. A primeira, arrimada na jurisprudência do TCU mencionada no item 15 supra, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalvas nas contas. Neste sentido, cito os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos citados era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem as contas regulares com ressalva. Para ilustrar, destaco que no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, o TCU acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 deste último Acórdão para:

‘9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF: [008.056.888-20](#)), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino (CPF: [857.096.468-49](#)), ex-Coordenador do Sine/SP

outorgando-lhes quitação;’

29.2. A segunda corrente diverge do entendimento acima exposto e considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos Convênios firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa STN 1/1997 (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara, de Relatoria do min. Benjamin Zymler).

29.2.1. Caracterizada a irregularidade, esta corrente, no que concerne à responsabilização individual dos agentes, entende que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização dos repasses dos recursos, devem ser rejeitadas, pois os atos de autorização não observaram cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos. Já no respeitante ao Sr. Walter Barelli, compreendeu-se que a sua responsabilidade poderia ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização do convênio, desde que não haja nos autos documentos que permitam aferir que ele atuou nas demais etapas que culminaram o débito, como as liberações dos recursos em si.

30. Retratadas as duas posições, e adotando a última como paradigma, examina-se a seguir os fatos ocorridos no âmbito do Convênio Sert/Sine 88/1999.

31. A impropriedade em discussão (acompanhamento e supervisão deficientes e autorização de pagamento) foi tratada pela CTCE no relatório constante da peça 2, p. 79 e 81, itens 45-49 e 58. Dali, extraem-se os seguintes excertos:

‘45. Observa-se que a SERT/SP emitiu o pagamento das parcelas de n.ºs 2 e 3 sem a devida comprovação das condições necessárias à liberação daqueles recursos, tão somente para atender à solicitação da executora.

46. Consta da Cláusula Sexta do Convênio que o repasse dos recursos seria conforme o cronograma de desembolso, sendo que a liberação das parcelas posteriores ficaria condicionada à aprovação de contas/demonstrativo financeiro em relação às anteriores.

47. Observa-se, no entanto, que as parcelas 2 e 3 foram liberadas sem a devida comprovação das condições necessárias à liberação dos pagamentos, sendo que a parcela 3 foi liberada antes mesmo do término do curso.

48. Em outras palavras, os recursos públicos puderam ser liberados exclusivamente com base em informações fornecidas pelos próprios interessados em receber os valores.

49. Permitiu-se, com tal procedimento, que a entidade executora recebesse o preço total dos serviços sem que se colhesse documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual.

(...)

58. O extrato bancário (fls. 167) demonstra que o valor das parcelas liberadas (R\$ 19.999,92, em 27/10/99 e R\$ 29.999,88 em 14/12/99) foi imediatamente retirado, mediante saques avulsos, prejudicando, como eventual meio de comprovação, o nexo entre os valores movimentados e o ‘pagamento dos diversos beneficiários contidos na Relação de Pagamentos (fls. 59/63); em tal Relação, a Executora demonstra que a importância relativa ao saque de um mesmo cheque serviu para o pagamento, ‘em espécie’, de diversos fornecedores, contrariando a boa prática administrativa para documentar a regular aplicação de dinheiro público, bem como para evitar problemas de segurança no transporte de valores. Cabe às instituições contratadas provar, documentalmente, o integral adimplemento das obrigações assumidas no contrato com a Administração Estadual.’

31.1. Como estabelecido no convênio, os repasses financeiros deveriam observar o cronograma de desembolso previamente aprovado. O parágrafo único da cláusula sexta do instrumento (peça 1, p. 294) disciplinava que a transferência das parcelas posteriores dependeria da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores. Por sua vez, o plano de trabalho aprovado fixava, em seu item IV (peça 1, p. 222), que o repasse de recursos ocorreria em três parcelas

da seguinte forma:

- a) a primeira, no valor de R\$ 19.999,92, quando da efetiva instalação dos cursos;
- b) a segunda, no valor de R\$ 14.999,94, quando da realização de 70% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe e anuência/aprovação da Área de Formação Profissional; e
- c) a terceira, no valor de R\$ 14.999,94, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos respectivos Diários de Classe.

31.2. Assim, segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a informação 101/99 (peça 2, p. 7), em que o Sr. Bruno Batella Filho acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos (peça 9, p. 50-56).

31.3. No que atine às previstas segunda e terceira parcelas, cabem quatro observações. Primeiro, foram repassadas em uma única parcela, em 14/12/1999 (peça 2, 25). Segundo, consta dos autos que a Sociedade encaminhou à Sert/SP a documentação exigida no cronograma de desembolso para liberação destas parcelas, ou seja, diários de classe e Relatórios Técnicos das Metas Atingidas – Anexo VIII, como atesta a informação 242/99, de 10/11/1999 (peça 2, p. 21). Terceiro, o responsável pela liberação desta parcela foi o Sr. Luis Antônio Paulino (peça 1, p. 21), coordenador estadual do Sine/SP. Quarto, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas.

31.4. Nada obstante a Sert/SP tenha observado as regras fixadas no cronograma de desembolso, não foram seguidas as disposições constantes do art. 32 da Instrução Normativa STN nº 1/1997, que, dentre outras exigências, disciplinava que a prestação de contas parcial deveria conter 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, o que caracterizaria falha no acompanhamento do ajuste. Esta tem sido a posição adotada pela segunda corrente (item 29.2), como se verifica dos seguintes trechos:

‘16. Para afastar a responsabilidade do Sr. Luis Antônio, a unidade técnica afirma que a liberação das parcelas do convênio foi precedida da apresentação da documentação prevista no plano de trabalho do ajuste para as prestações de contas parciais (em síntese, relatórios técnicos das metas atingidas e diários de classe).

17. Divirjo do entendimento esposado, pois, a meu ver, o proponente de um convênio não pode fixar, a seu bel prazer, a relação documental a ser exigida na prestação de contas, sobretudo em um contexto no qual a IN STN 1/1997 fixava o rol a ser apresentado. Por sinal, o art. 32 dessa norma 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 (Acórdão 4.089/2015-TCU-1ª Câmara).

23. O entendimento, porém, não pode ser aplicado em relação ao Sr. Luis 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 (Acórdão 3.959/2015-TCU-1ª Câmara).

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).

31.5. Ademais, conforme a Cláusula Segunda, item II, alínea 's', da avença, competia à sociedade realizar a prestação de contas, encaminhando à SERT os seguintes documentos (peça 1, p. 292):

- 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.*

31.6. Da mesma forma, a Cláusula Sexta do convênio e o seu parágrafo único (peça 1, p. 294) 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 sua aprovação, em relação às anteriores'.

31.7. Vê-se, desse modo, que o instrumento convenial definiu como se daria a prestação de contas, bem como que ela seria apresentada e analisada previamente a cada transferência. Assim, a descentralização de parcelas financeiras, feita à revelia das disposições conveniais, foi determinante para a ocorrência do débito. Se os agentes administrativos do Sert/Sine tivessem exigido e examinado os documentos aduzidos na Cláusula Segunda, item II, alínea 's', do convênio, que, por sinal, materializavam o dever do concedente acompanhar e supervisionar as atividades descentralizadas, eles teriam identificado as inconsistências de ordem financeira e solicitado os esclarecimentos devidos, a tempo de evitar a continuidade das falhas, antes do término do convênio.

31.8. Pelo exposto, em linha com a corrente explanada no item 29.2, entende-se que houve deficiência na supervisão e no acompanhamento do Convênio Sert/Sine 88/1999, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa STN 1/1997, mormente por ocasião da liberação das 2ª e 3ª parcelas, no valor de R\$ 29.999,88, em 14/12/99.

31.9. Dito isso, passa-se ao exame da responsabilidade individual dos agentes administrativos citados.

31.9.1. Com relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, considerando que ele autorizou o repasse das três parcelas, opina-se pelo não acolhimento de suas alegações, recaindo-lhe a correspondente responsabilidade em ressarcir o débito, em solidariedade com a executora dos serviços e beneficiária dos valores, a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto

31.9.2. No que concerne ao Sr. Walter Barelli, opina-se pelo acolhimento de suas alegações, visto que não teve participação nos fatos em exame, pois limitou-se à formalização do convênio, sem participação na fiscalização da execução do objeto avençado, nem nas autorizações de pagamento.

Alegações de defesa da Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto

32. A Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto foram citados solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 1576, de 18/6/2015, 1826, de 16/7/2015 (peça 24 e 34) e 1574 (peça 25), de 18/6/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento da Sociedade, de 26/6/2015 e 21/7/2015 (peça 27 e 35), e do Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto (peça 32), de 30/6/2015.

33. Os responsáveis foram citados em decorrência da inexecução do convênio Sert/Sine 88/99 (cláusula primeira), em decorrência da não realização ou realização parcial das ações de educação profissional contratadas, pela não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos, em desacordo com a Cláusula Segunda, inciso II, do referido convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 4/7/2006, sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas, contrariando a cláusula segunda, inciso II, alíneas 'f', 'g' e 'j', do Convênio Sert/Sine 88/99;

b) movimentação financeira irregular, com a utilização de cheques-saque para o pagamento de vários beneficiários, que, confrontados com a relação de pagamentos, demonstraram que os valores das parcelas liberadas foram imediatamente retirados e utilizados no pagamento, em espécie, prejudicando a comprovação do nexo de causalidade entre os valores movimentados e as despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional;

c) ausência de documentos contábeis que comprovem que os recursos repassados foram aplicados na execução das ações de qualificação profissional;

d) ausência de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vales-transportes e demais documentos que compõem o processo.

34. A entidade e seu presidente, à época, embora regularmente citados, não apresentaram alegações de defesa nem efetuaram o recolhimento do débito, deixando transcorrer in albis o prazo regimental fixado. Por isso, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art.12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/92.

CONCLUSÃO

35. Em face da análise promovida no item 12, propõe-se excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual.

36. Em face da análise promovida nos itens 23-29 e 31.9.2, propõe-se acolher as

alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli, de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esse responsável.

37. Em face da análise promovida nos itens 23-31 propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luis Antônio Paulino, de forma que suas contas sejam julgadas irregulares e que esse responsável seja, solidariamente, condenado em débito.

38. Diante da revelia da Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto (itens 32 a 34) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que esses responsáveis sejam, solidariamente, condenados em débito.

39. Por fim, ressalto que convênio em tela 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. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado nos Acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara, 4.089/2015-1ª Câmara, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que preconizam o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), dando-lhe quitação;

c) considerar revéis a Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo (CNPJ 47.927.256/0001-02) e o Sr. Adolfo Quintas Gonçalves Neto (CPF 569.369.408-97), com amparo no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas da Sociedade Amigos de Ermelino Matarazzo e dos Srs. Adolfo Quintas Gonçalves Neto e Luis Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito

Valor Original (R\$)	Data	Débito/Crédito
19.999,92	27/10/1999	Débito
29.999,88	14/12/1999	Débito

Valor atualizado, com juros, até 13/10/2015 R\$ 350.086,82 - (peça 36)

e) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

2. O corpo dirigente da Secex/SP endossou a instrução acima transcrita (peças 38 e 39).
3. Igualmente, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), em sua intervenção regimental, endossou a análise efetuada pela unidade técnica (peça 40).

É o relatório.