

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 019.568/2014-2

Natureza: Embargos de declaração (em Tomada de contas especial)

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

Recorrente: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49)

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

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS CONTRA O ACÓRDÃO 7.580/2015-1ª CÂMARA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. 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. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, DE OBSCURIDADE OU DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino em desfavor do Acórdão 7.580/2015-1ª Câmara, oportunidade em que as contas do recorrente foram julgadas irregulares, com condenação em débito (R\$ 49.999,80) solidariamente com outros responsáveis.

2. Este processo cuida de tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 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. Os recursos federais eram oriundos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e visavam a realização de cursos de formação de mão de obra nas seguintes disciplinas: panificação, gestão empresarial, informática (windows/word/excel), manutenção de microcomputadores e eletricitista predial. Ao todo, era prevista a capacitação de 667 pessoas.

3. Passo a transcrever os embargos opostos (peça 54):

“1. Sobre os critérios de análise:

Requer o embargante, a seguinte consideração, como todos os processos se referem rigorosamente aos mesmos fatos, solicito a este Tribunal que adote o procedimento mais favorável para todos os processos, uma vez que não se justificaria, a meu ver, adotar critérios tão diferentes para julgar exatamente os mesmos fatos. Se há razões para excluir meu nome de cinco deles, solicito que as mesmas razões sejam consideradas nos demais, e, em especial no processo nº019.5868/2014-2, uma vez que em nenhum dos processos há fatos ou razões diferentes.

Em anexo, segue o acórdão nº 10647/2015, recebido no mesmo dia, julgamento no processo nº (017.144/2012-4, ofício 3469/2015 de 07/12/2015) em que o entendimento é contrário a este, ou seja, ‘julga regulares as contas com ressalva’.

Solicito, ainda, que se leve em consideração na análise dos processos o relatório da Secex/SP, consolidada em Acórdão de 18 de novembro de 2003, referente ao Processo TC-018.217/2002-5, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que elogia em diversos pontos a execução do PEC/1999, em São Paulo e conclui, no item 20, que 'a unidade técnica, considerando que não foi verificada nenhuma irregularidade grave e que as inconsistências apuradas poderão ser mais adequadamente avaliadas na consolidação das demais fiscalizações do Planfor realizadas pelas Secex estaduais, a ser efetuada pela 5ª Secex, deixa de sugerir qualquer medida saneadora, limitando-se a propor o arquivamento dos autos'.

Destaque-se, que apesar desse Acórdão do TCU, que destacava a boa qualidade de execução do programa pela SERT/SP e todos os méritos da SERT em seu aperfeiçoamento, o MTE, resolveu, em 2006, não sei porque razão, instaurar a Comissão de Tomada de Contas Especial, quase sete anos depois que o PEC/1999 havia sido concluído e PLANFOR nem mais existia, mesmo sabendo que seria impossível para as entidades conveniadas apresentarem os documentos solicitados, uma vez que a própria SERT não exigia a entrega desses documentos e solicitava que os mesmo fossem guardados por apenas cinco anos.

2. Sobre minha condição pessoal:

Trabalhei na Secretaria Estadual de Emprego, pelo período de um ano, do início de 1999 até o início de 2.000. Na ocasião eu desempenhava a função de analista de projetos da Fundação Estadual de Análise de Dados (SEADE), ligada à Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo e fui cedido temporariamente para a Secretaria Estadual de Emprego (SERT), por falta de pessoal para execução das suas atividades, pois como é recorrente na administração pública brasileira, as funções e obrigações só aumentam sem que seja aumentado, proporcionalmente, o efetivo de pessoal concursado e devidamente qualificado para desempenhá-las obrigando, assim, a contratação de terceirizados sem a necessária qualificação ou mesmo o uso de funcionários, em desvio de função, sem o treinamento específico para o desempenho daquela tarefa.

Na verdade, nunca fui convidado para ser Coordenador do SINE ou Ordenador de Despesa da Secretaria Estadual de Emprego de São Paulo, mas para desempenhar a tarefa específica de Coordenador de Políticas de Emprego e Renda da Secretaria, pois era a área na qual poderia dar alguma contribuição. Apenas depois de transferido e nomeado, fiquei sabendo que a função de Coordenador do SINE era inerente a essa tarefa ou função. Em nenhum momento desempenhei o papel de ordenador de despesas daquela secretaria, como a Comissão Especial de Tomada de Contas do MTE me qualificou. A função de ordenador de despesas era do Chefe de Gabinete da Secretaria. Meu papel nos processos em pauta, pelo menos do que me recordo de fatos ocorridos há 15 anos, era fazer o encaminhamento para a Chefia de Gabinete, que após análise do setor jurídico autorizava os pagamentos. Acrescente-se, ainda, a área de qualificação profissional da Secretaria, que fazia a gestão e controle do PEC /1999 tinha uma estrutura e um coordenador próprios. Eu, efetivamente, ao fazer o encaminhamento dos processos ao Ordenador de Despesas não tinha outra informação, a não ser aquelas apostas nos processos pelas respectivas áreas, que eram respaldadas pela Procuradoria Jurídica da Secretaria.

Durante o período que atuei na Secretaria, dediquei-me basicamente a propor aperfeiçoamentos no programa, conforme solicitado pelo Sr. Secretário à época, no intuito de tornar o programa o mais eficaz, efetivo, eficiente e transparente possível, dentro de um esforço que já vinha sendo feito desde o início do programa pela Secretaria, conforme destaca o Acórdão do TCU, citado acima.

Da análise inicial que realizei, constatamos uma série de pontos a serem aperfeiçoados, nomeadamente, um melhor estudo sobre as demandas de qualificação nas respectivas áreas do Estado, de modo a orientar a oferta por parte dos parceiros da secretaria, em sua maioria esmagadora sindicatos de trabalhadores, a oferecerem os cursos que garantissem melhores

oportunidades de empregabilidade nas suas respectivas regiões de atuação. Foram feitos estudos, com base nas informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego do SEADE/DIEESE e da RAIS, da demanda por mão-de-obra por regiões do Estado e já na preparação do PEC/2000 essas informações foram repassadas para todas as Comissões Municipais de Emprego (COM-Emprego) para que orientassem a oferta dos cursos na direção de cursos com maior potencial de empregabilidade.

Considero, portanto, que realizei meu trabalho de forma decente e dei minha contribuição para o aperfeiçoamento do programa. Posteriormente, precisei afastar-me por problemas de saúde.

Não acho justo e tenho certeza que este Tribunal igualmente não pactua com situações nas quais funcionários que se dedicam em condições difíceis de trabalho a executar suas tarefas com zelo e dedicação sejam punidos por irregularidades de constatação duvidosa por parte do MTE, deixando inclusive de levar em conta Acórdão do próprio TCU, que orientava para o arquivamento dos processos.

Caso este tribunal venha a adotar, de forma sistemática, o procedimento de multas adotadas nos últimos dois processos analisados serei levado a situação de virtual falência pessoal. Sou professor universitário e recebo regularmente um salário líquido em torno de R\$ 7.000/mês. Considerando-se que nos últimos dois processos analisados foram determinadas multas de R\$ 20.000 e R\$ 3.000,00 respectivamente, se o mesmo procedimento for adotado em todos os processos em análise terei de pagar em multas valores que podem ultrapassar R\$ 3,0 milhões. Considerando que já tenho 59 anos, provavelmente, nem que utilizasse toda a renda que receberei no que resto de minha vida laboral e meu patrimônio, poderia saldar uma dívida de tal monta.

Não creio que seja o espírito deste Tribunal punir de forma tão drástica e desproporcional alguém que se dedicou durante toda a vida ao serviço público, que sempre encarou como missão e vocação, muito mais do que meio de vida.

Não são verdadeiras e conforme já apurado pelo tribunal que decidiu:

'Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Subprocurador-Geral

GRUPO I - CLASSE III - Primeira Câmara

TC 018.217 /2002-5 (com 2 volumes)

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo

Responsável: Fernando Vasco Laca do Nascimento

Interessado: Congresso Nacional

Advogado: Não consta

Sumário: *Auditoria nos recursos do FAT destinados ao PLANFOR. Plano Estadual de Qualificação - PEQ. Ausência de irregularidades. Pontos críticos. Consolidação de diversos trabalhos pela 5ª Secex. Arquivamento.*

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o Relatório de Auditoria da equipe da Secex/SP, com o qual se manifestaram de acordo a diretora técnica e a dirigente da unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP), no Estado de São Paulo, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC (TC 015.033/2001-6), de 31/08/2001, determinada no item 8.2 da Decisão 1.013/2002, adotada no TC 012.291/2001-7. Este trabalho integra um conjunto de auditorias realizadas em 09 Estados com o intuito de avaliar a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - destinados ao Plano de Qualificação Profissional - PLANFOR, descentralizados pela União por intermédio de convênios firmados entre o Ministério

do Trabalho e Emprego e as Unidades Federativas, no período de 1996 a 2000.

2. Cada um dos processos de auditoria, este inclusive, está sendo autuado individualmente pelas Secex's participantes, com tramitação própria, a fim de sanear as impropriedades específicas porventura detectadas. Paralelamente, as informações contidas nos relatórios dessas auditorias deverão ser remetidas à 5ª Secex, responsável pela avaliação global do PLANFOR, para consolidação dos resultados de todas as ações de fiscalização em curso, com vistas a oferecer ao Congresso Nacional proposições objetivas quanto à efetividade e validade do programa.

3. Foram definidas as seguintes questões a serem respondidas nas auditorias conduzidas pelas Secex regionais:

- 1) Verificar a existência de irregularidades detectadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE);
- 2) Verificar se foram realizadas avaliações consistentes do Planfor, por entidades isentas;
- 3) Verificar se o programa foi planejado adequadamente e contou com a participação das Comissões de Trabalho/Emprego Estaduais e Municipais;
- 4) Verificar se o programa foi executado de acordo com o interesse público, respeitando as principais exigências legais no período de 1996 a 2002.
- 5) Verificar os aprimoramentos efetuados na presente execução do programa, em 2002, bem como se foram obedecidas as Decisões do Tribunal.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

O Plano Nacional de Formação e Qualificação do Trabalhador - Planfor, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT tem sido objeto de crescente questionamento, no Tribunal de Contas da União, no Congresso Nacional e na sociedade de maneira geral, seja em razão de expressivos desvios de recursos verificados em sua execução, seja porque os resultados obtidos parecem não justificar o montante de recursos aplicados. O próprio Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, reconhecendo suas deficiências, promoveu diversas modificações no programa, criando em seu lugar o Plano Nacional de Qualificação - PNQ.

2. O presente trabalho decorre de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, integrando conjunto de auditorias realizadas em 9 estados, cujos resultados estão sendo consolidados pela 5ª Secex, por determinação da Decisão 354/2001 - Plenário.

3. A equipe de auditoria avaliou mais precisamente o Plano Estadual de Qualificação - PEQ/SP - uma das formas de implementação do Planfor - executado pela Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo - Sert/SP.

4. Entre os pontos examinados pela auditoria estão as avaliações do PEQ/SP contratadas pela Sert/SP. Nos anos de 1996, 1997 e parte de 1998, a avaliação foi realizada pela Unitrabalho, e nos anos de 1999 e 2000, pelo Instituto Uniemp - Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa. Todas as avaliações indicaram um percentual consideravelmente alto de egressos dos cursos que passaram da condição de desocupados/desempregados para a de ocupados, variando entre 22 e 41%.

5. A equipe de auditoria, no entanto, chama a atenção para alguns problemas de consistência nesses levantamentos, que sugerem que esses dados devem ser vistos com cautela. O primeiro ponto é a ausência de grupos de controle com pessoas que não participaram dos cursos. Embora a Sert/SP afirme que existam divergências sobre o uso de grupos de controle em pesquisas sociais, a Secex/SP entende que poderiam ser de grande valia para a interpretação dos dados.

6. Além disso, a equipe aponta a necessidade de mostrar a relação entre os cursos ministrados e a recolocação no mercado de trabalho. Essa é uma questão central que, todavia, nem sempre é perquirida nas avaliações realizadas. A análise isolada do percentual de egressos que obtiveram ocupação pode indicar uma falsa efetividade dos cursos ministrados para obtenção de emprego. Alguns dos números disponíveis apontam que essa relação é bastante menor do que sugere uma análise rápida e isolada dos números. Em 1999, por exemplo, apenas 14,4% dos egressos que obtiveram emprego declararam que havia relação entre a nova ocupação e o curso de qualificação de que participaram.

7. A equipe de auditoria critica ainda o fato de a alocação dos recursos ser feita proporcionalmente à distribuição da população economicamente ativa no Estado de São Paulo, sem levar em conta os segmentos mais propícios ao êxito do programa, e de a eficiência do programa ser medida em razão do custo total por aluno e do percentual de recolocação dos desempregados. Dessa forma, segundo a unidade técnica, fica difícil de avaliar se o programa poderia ser mais eficiente caso a alocação dos recursos fosse mais criteriosa.

8. Outro ponto que mereceu comentário da equipe de auditoria é a forma de seleção das instituições que oferecem os cursos, por meio de cadastramento e qualificação, sem procedimento licitatório, muitas vezes através de convênio. A escolha das entidades é feita pela Comissão Estadual de Emprego, órgão tripartite e paritário, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

9. A questão da contratação direta foi objeto de determinação expressa no item 8.2.2. "b" da Decisão 354/2001 - Plenário. A Secex/SP, não obstante, não faz qualquer comentário sobre a regularidade das contratações sem licitação realizadas pela Sert/SP, limitando-se a informar que os processos de contratação possuem pareceres jurídicos justificando a dispensa ou inexigibilidade e parecer técnico sobre os custos praticados pela instituição, sem analisar a legalidade desses pareceres.

10. Algumas fiscalizações do Planfor já apreciadas pelo Plenário noticiam a ocorrência de contratações com inexigibilidade ou dispensa de licitação, especialmente com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93. O Tribunal, nesses casos, em geral, tem reiterado determinação ao MTE e às secretarias estaduais de trabalho que participam do Planfor, que realizem, em regra, o devido processo licitatório, admitindo a dispensa com base no referido dispositivo apenas nos casos excepcionais devidamente justificados (Decisão 1.509/2002-P, Acórdão 191/2003-P, Acórdão 1077/2003-P).

11. Não obstante a ausência de procedimento licitatório, deve-se registrar que o procedimento adotado pela Sert/SP para cadastramento e seleção das entidades assegura um mínimo de publicidade e isonomia ao processo de contratação. Inicialmente, a Secretaria publica Aviso de Cadastramento e Qualificação, definindo critérios objetivos para análise dos projetos. A seleção dos projetos das entidades qualificadas, os quais recebem parecer técnico, em que se avalia também a razoabilidade dos custos envolvidos, é feita pela Comissão Estadual de Emprego, órgão tripartite e paritário, conforme já mencionado, indicando que os princípios previstos na Lei de Licitações são, em alguma medida, respeitados.

12. Tendo em vista que o Ministério do Trabalho criou o PNQ, onde as ações do Planfor devem ter, de alguma forma, continuidade e que a contratação direta de entidades para execução do Planfor é uma ocorrência recorrente identificada nas auditorias realizadas pelo Tribunal, penso que essa questão deva ser melhor analisada no trabalho de consolidação a cargo da 5ª Secex. Entre outros aspectos, em razão da freqüente ocorrência de falhas, entendo que se deve avaliar se é adequada a utilização do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93 para justificar a contratação de entidades para ministrar cursos do Planfor e do PNQ, e quais os requisitos que devem ser preenchidos para que o dispositivo possa ser utilizado, orientando apropriadamente, e de maneira uniforme, os órgãos envolvidos.

13. A unidade técnica procedeu ainda à análise de amostra dos processos de contratação, envolvendo 28 entidades executoras, com base na materialidade dos recursos. Entre outros aspectos, verificou-se que na prestação de contas não se exige apresentação de notas fiscais, que ficam arquivadas nas próprias instituições executoras, e também não se exige que as listas de presença sejam assinadas pelos alunos, nem tampouco se cobra assinatura comprovando o fornecimento de vale-transporte e de certificado de conclusão do curso.

14. Essas questões também foram objeto de determinação na Decisão 354/2001 - Plenário (item 8.2.3. "d"), não merecendo, todavia, proposta específica por parte da Secex/SP. Em outros fiscalizações já apreciadas, o Tribunal, em geral, reitera a determinação às secretarias estaduais envolvidas na execução do Planfor para que as faturas venham acompanhadas de documentos originais e para que as listas de presença e de recebimento de vale-transporte e certificado de conclusão sejam assinadas pelos alunos (Decisão 1.509/2002-P, Acórdão 190/2003-P, Acórdão 1077/2003 - Plenário, Acórdão 1335/2003-P).

15. Considerando, novamente, a extinção do Planfor e a implementação do PNQ pelo Ministério

- do Trabalho e Emprego, entendendo que a pertinência dessas determinações deve ser reavaliada pela 5ª Secex na consolidação das auditorias, que deverá ainda, uniformizar a sua redação e conteúdo.
16. A supervisão da execução do PEQ no Estado de São Paulo conta com a participação das Comissões Municipais de Emprego - COM-Emprego, que também se envolvem na elaboração dos Planos Municipais de Qualificação - PMQ, levantando as necessidades locais de qualificação. Segundo a equipe de auditoria, as COM-Emprego têm importância fundamental na supervisão.
17. A Secretaria Federal de Controle Interno, entretanto, em fiscalização realizada em 2001, registra que “as comissões municipais de emprego foram flagrantemente omissas quanto ao cumprimento de suas responsabilidades.” (Nota Técnica nº 29/2001/DSTEM/SFC/MF). Em resposta a essa nota técnica, a Sert/SP informou que deu início a processo de capacitação das COM-Emprego. A equipe de auditoria comenta que se a Sert/SP não for bem sucedida na capacitação das comissões, a eficiência do PEQ/SP pode ficar comprometida, pois “as COM-Emprego são o elo frágil do modelo adotado em São Paulo.”
18. A Secex/SP registra também que nenhuma prestação de contas de execução do PEQ/SP foi rejeitada e que “as irregularidades porventura encontradas são saneadas o âmbito da própria Sert/SP.” A equipe de auditoria aponta que, não obstante a Sert/SP venha sendo mais exigente com a composição da prestação de contas, um dos problemas da Secretaria é a falta de estrutura para analisar de forma cuidadosa as prestações de contas, reforçando a impressão de que um dos pontos críticos do PEQ/SP é a fiscalização do programa.
19. Entendo, por isso, que a 5ª Secex, ao consolidar os trabalhos de auditoria do Planfor, deve dar atenção especial às possíveis medidas que podem ser adotadas pelos Estados e pelo MTE no sentido de aperfeiçoar a supervisão e fiscalização do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, que está substituindo o Planfor.
20. Por fim, a unidade técnica, considerando que não foi verificada nenhuma irregularidade grave e que as inconsistências apuradas poderão ser mais adequadamente avaliadas na consolidação das demais fiscalizações do Planfor realizadas pelas Secex estaduais, a ser efetuada pela 5ª Secex, conforme determinou a Decisão 354/2001 - Plenário, deixa de sugerir qualquer medida saneadora, limitando-se a propor o arquivamento dos autos.
21. Acrescento apenas à proposta da Secex/SP que cópia do acórdão a ser proferido pelo Tribunal, bem como desta Proposta de Deliberação e Relatório, sejam encaminhadas à 5ª Secex, de modo que as considerações aqui levantadas sirvam de subsídio para o trabalho de consolidação dos trabalhos de fiscalização a cargo daquela unidade técnica.
- Desse modo, manifesto-me de acordo com os pareceres contidos nos autos, com o complemento mencionado acima, e proponho que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação da 1ª Câmara.

Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2003.

Augusto Sherman Cavalcanti

Relator

ACÓRDÃO 2851/2003 - Primeira Câmara - TCU

1. Processo nº TC 018.217 /2002-5 (c/ 2 volumes)
2. Grupo I - Classe de Assunto: III - Relatório de Auditoria
3. Partes:
 - 3.1. Responsável: Fernando Vasco Laca do Nascimento, Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo
 - 3.2. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou

Conforme relatado acima não há o que se falar em responsabilidade do notificado. Tendo em vista que ele cumpriu devidamente com todas as obrigações e responsabilidades que o seu cargo

estabelecia.

Por todo exposto requer seja acatada na íntegra as presentes argumentações a fim de arquivar todas as acusações bem como sejam consideradas regulares as contas com a absolvição do acusado no pagamento, de multa ou imputação de qualquer responsabilidade”.

É o relatório.