

TC 024.420/2015-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do Estado de São Paulo

Responsáveis: Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região (CNPJ 51.109.841/0001-72)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

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 no Convênio SERT/SINE 91/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região (Sehal), 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 (peça 1, p. 15-25), 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 91/99, entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sehal, tendo como objeto a formação de mão-de-obra nas áreas de garçom, cozinheiro, confeiteiro, organizador de buffet, corte de carnes, pizzaiolo, hospedagem, técnicas de congelamento, instalação e gerência de restaurantes, barman, controle de qualidade de alimentos, e economia culinária, para 4.704 treinandos (peça 1, p. 125).

5. Os recursos federais dos contratos foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora, para a mesma conta corrente da Nossa Caixa Nosso Banco, Ag. 0830-3 - C.C. 04.000597-1, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Depósitos efetuados

Meio de transferência	Valor (R\$)	Data	Local.
Cheque 1353	120.069,60	18/10/1999	Peça 1, p. 138
Cheque 1505	180.104,40	21/12/1999	Peça 1, p. 142

Total Repassado	300.174,00		
-----------------	------------	--	--

Fonte: peça 1

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 de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 3).

7. Em face dessas constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 43), 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 91/99, conforme Nota Técnica 59/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 7, p. 103-128) e Relatório de TCE de 4/12/2014 (peça 8 p. 26-33). Ao final, o GETCE apurou um débito no valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora, que, descontado do montante já restituído à Sert, no valor de R\$ 5,02, resultou na impugnação de R\$ 300.168,98 (peça 8, p. 29). O valor atualizado até aquela data foi de R\$ 650.632,65 (principal), além dos juros, perfazendo um total de R\$ 1.950.259,57 (peça 8, p. 36).

9. Foram arrolados como responsáveis solidários: Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC e Região (entidade executora), Wilson Aparecido Bianchi (ex-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 Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).

10. A TCE foi instaurada em virtude das irregularidades arroladas na Nota Técnica 59/2014 (peça 7, p. 103 - 128), e sintetizadas no ofício de citação (peça 13, p. 1-2):

a) ausência de diários de classe para três turmas de cozinheiro e uma turma de confeitoiro, contrariando a Cláusula Segunda, II, “s”, item 2, do termo de Convênio;

b) inconsistências na documentação comprobatória das despesas: notas com data igual ou posterior à data de término da realização dos cursos, impossibilitando sua disponibilização nas ações de qualificação; seguros contratados sem a apresentação da listagem de segurados; notas fiscais com descrições genéricas, sem indicação das quantidades adquiridas; despesas não previstas no plano de trabalho, contrariando os arts. 62 e 63 da lei 4.320/64, bem como a cláusula quarta, §2º, “a” e “c” do Termo de Convênio;

c) gastos com pessoas sem prova de vinculação ao convênio e ausência da relação de pessoas alocadas ao projeto, com indicação de nome, função e remuneração, contrariando a cláusula segunda, II, “s”, item 1, do convênio;

d) não apresentação dos comprovantes de fornecimento de transporte, alimentação e material didático aos treinandos, contrariando a cláusula segunda, II, alínea “s”, item 7 do convênio;

e) ausência da relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, na quantidade mínima de 5% do total de pessoas atendidas, contrariando a cláusula segunda, II, “s”, item 8;

f) ausência de notas fiscais e recibos, comprobatórios das despesas, contendo a identificação do convênio, em desacordo com o art. 30 da IN STN 01/97;

g) inconsistências nos diários de classe, com registros de: instrutores alocados para 12 horas de aulas diárias; instrutores com aulas simultâneas, em turmas diferentes; utilização dos mesmos instrutores para temas bastante díspares, sem que tenha sido apresentada a qualificação dos profissionais contratados, contrariando a Cláusula Segunda, II, alíneas “a”, “j” e “s”, item 2 (itens 38 a 47).

11. Concluiu-se que as irregularidades acima impossibilitam comprovar a efetiva execução do convênio. Cumpre salientar que, adicionalmente às irregularidades levantadas pelo tomador de contas especial, esta Unidade Técnica identificou inconsistências nos diários de classes e outras discrepâncias que colocariam em dúvida a realização dos cursos, conforme se depreende de instrução à peça 9. Essas irregularidades foram inseridas no item ‘g’ do ofício de citação retrotranscrito.

12. Consta dos autos que os responsáveis não apresentaram defesa e nem recolheram o valor do dano ao erário (peça 8, p. 31). Posteriormente, quando o processo já havia sido encaminhado à CGU, a entidade apresentou sua defesa (peça 8, p. 75-49), cuja análise consta do despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 2936/2015 (peça 8, p. 151-157).

13. A CGU emitiu o Relatório de Auditoria 1359/2015, concluindo pela imputação de débito (peça 8, p. 161-164). O Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas consta da peça 8, p. 167. No mesmo sentido o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 8, p. 168).

14. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego Substituto 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 8, p. 171).

15. Posteriormente, em instrução preliminar, esta Unidade Técnica propôs excluir do rol de responsáveis os senhores Wilson Aparecido Bianchi, Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, uma vez que a primeira notificação válida a eles dirigida dataria de 10/10/2014. Considerando que os débitos datam de 1999, teria transcorrido o prazo previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

16. Porém, no caso do Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC e Região (Sehal), a Secex-SP considerou que o Ofício CTCE 189/2006 (peça 1, p. 50), de 31 de maio de 2006, destinado à entidade executora, solicitando diversas documentações, poderia ser considerada uma notificação válida, nos termos de entendimentos do TCU em processos similares.

17. Dessa feita, propôs-se somente a citação do Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC e Região.

18. A proposta de encaminhamento recebeu a anuência do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas (peça 11) e a citação foi encaminhada ao Sehal por meio do Ofício 265/2016-TCU/SECEx-SP, de 12/2/2016 (peça 15), com aviso de recebimento datado de 17/2/2016.

19. As alegações de defesa foram protocoladas tempestivamente em 2/3/2016 (peça 16). Anexas à defesa do sindicato juntou-se a documentação de peças 16-22, que se referem a diários de classe, documentação fiscal e contábil e outros documentos semelhantes aos já constantes do processo de tomada de contas especial. O defendente também anexou cópia dos documentos que enviou à CGU em crítica à atuação do Ministério na condução da TCE.

20. Segue-se, agora, o exame técnico.

EXAME TÉCNICO

21. Antes de passar à análise 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, apresenta-se transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-TCU-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 (...).

22. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 148/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado nas decisões acima mencionadas, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

Síntese das alegações de defesa do Sindicato das Empresas de Hospedagem e Alimentação do Grande ABC e Região

23. Informou que encaminhou à CGU manifestação acerca de possíveis irregularidades no andamento da tomada de contas autuada pelo MTE. Na mesma esteira, o executor do convênio

protocolou denúncia no Tribunal “sobre procedimentos errôneos e tendenciosos realizados pelo então Secretário de Políticas Nacional de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, nos procedimentos da Tomada de Contas Especial (...)” (peça 15, p. 2). A referida denúncia foi autuada sob o TC 013.333/2015-1 e o sindicato afirmou que (peça 15, p. 2 e 3):

Este Sindicato, já se prevenindo, solicitou ao TCU que fosse determinado ao Ministério do Trabalho e Emprego que se abstenha de aplicar penalidade, até que aquele órgão faça a devida análise de todos os documentos que, em seu conjunto, comprovam a efetiva realização das ações do SEHAL, no âmbito do convênio firmado diretamente com a SERT/SP.

(...)

Essa DENÚNCIA teve o intuito de apresentar alguns atos ocorridos, por entender que estava/está havendo uma omissão do Ministério do Trabalho e Emprego no cumprimento de suas funções institucionais, especialmente no cumprimento das ações requeridas pela Controladoria Geral da União em meados de 2001; e ainda, porque esses atos (e/ou sua omissão) estão atingindo este Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região – SEHA.

24. Considerou que as conclusões do tomador de contas especial foram superficiais e tendenciosas, não apresentando elementos de prova/convicção suficientes para definir quais foram as condutas dos agentes públicos, solidários ou não, na concretização do débito.

25. Questionou como o MTE poderia atestar a execução das ações sem nunca ter feito algum tipo de acompanhamento, mas, tão somente, com base na análise contábil e tardia das documentações enviadas. Aduziu que as falhas de fiscalização desses convênios celebrados no âmbito do Planfor eram grandes e de conhecimento do TCU.

26. Finalizou apresentando a relação de correspondências trocadas entre o Sehal e o diversos entes e entidades públicos, como a CGU, MTE e o próprio TCU.

Análise

27. De início, entende-se que eventuais falhas existentes na condução da TCE no âmbito do MTE não têm o condão de invalidar os presentes autos.

28. Isso porque o tomador de contas especial levantou irregularidades importantes no processo de prestação e contas do Sehal, especialmente a falta de documentação que permitisse avaliar a adequada execução das despesas, que, se configuradas, podem caracterizar dano ao erário.

29. As condutas ligadas a essas irregularidades estão objetivamente descritas no ofício de citação. Eventuais prejuízos ao contraditório e ampla defesa na fase interna da TCE podem ser sanados nesta etapa processual, quando, mediante a citação, o responsável poderá apresentar todos os elementos de fato e de direito capazes de afastar o débito. Como externado pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, autor do voto condutor do Acórdão 2.240/2012-TCU-Plenário:

Sobre o primeiro ponto, concernente à ausência de citação na fase interna da TCE, houve a demonstração de que a instauração do contraditório é obrigatória somente na fase externa, no âmbito desta Corte.

30. Assim, eventuais desdobramentos do TC 013.333/2015-1 (peça 17, p. 11-51) não têm o condão de impactar as presentes contas. Dado o seu caráter especial e específico, é nesta tomada de contas que se apura a constituição do débito, as correspondentes responsabilidades e a defesa dos responsáveis, a qual, mesmo na hipótese de não ter sido adequadamente examinada na fase interna da TCE, será detidamente analisada na fase externa.

31. Acerca da generalidade das condutas, vale ressaltar que, ao contrário do afirmado pelo defendente, ela foi objetivamente descrita no ofício de citação à peça 13, podendo as condutas serem afastadas com a apresentação de documentação e manifestações pertinentes. Por exemplo, no

caso do item ‘a’, afirmou-se que o sindicato não apresentou “diários de classe para três turmas de cozinheiro e uma turma de confeitiro, contrariando a Cláusula Segunda, II, “s”, item 2, do termo de Convênio”.

32. A simples apresentação dos diários de classe ou de outro documento que pudesse substituí-lo afastaria a irregularidade acima. Deve ser notado que cabe àquele que administra os recursos públicos o ônus de demonstrar a sua adequada utilização, conforme sólida jurisprudência deste Tribunal.

33. Nesse particular, cumpre ressaltar que o citado questionou aspectos referentes às falhas gerais da Comissão de TCE, mas no atinente às irregularidades referidas no ofício de citação (peça 13), não apresentou alegações específicas, à exceção de questionamentos acerca da tempestividade da autuação desta TCE, o que deve ser afastado de pronto, uma vez que o Ofício CTCE 189/2006 (peça 1, p. 50), de 31 de maio de 2006, foi considerada notificação válida, interrompendo os prazos previstos no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

34. Da mesma forma, são apontados, objetivamente, gastos de R\$ 9.599,28 (peça 7, p. 123) com materiais de consumo e outros R\$ 33.360,00 com transporte (peça 7, p. 124), com datas fora do período de realização dos cursos, ou, ainda, perto de seu fim, o que demanda explicações do responsável nesta etapa processual. De fato, como se verifica do plano de trabalho (peça 1, p. 59) e dos diários de classe (peças 2-4), os cursos ocorreram entre outubro e 22 dezembro de 1999. Porém, o conveniente realizou gastos fora desse período, como atestam as peças supracitadas, de forma a inexistir vínculo entre as despesas do convênio e o seu objeto, mesmo que o instrumento ainda estivesse vigente.

35. Nas mesmas tabelas constantes das peças acima referenciadas constam gastos com alimentação e transportes concentrados em período muito próximo do término dos cursos, o que também lança importantes dúvidas acerca da fruição integral, pelos treinandos, desses materiais.

36. Caso houvesse algum tipo de operação em consignação ou semelhante, inclusive por conta de eventual atraso nos repasses, caberia ao conveniente demonstrar sua existência, o que não ocorreu. Nesse particular, como externado pelo Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa no voto condutor do Acórdão 3.658/2013-TCU-2ª Câmara (grifou-se),

(...) estou de acordo, no essencial, com análise empreendida pela unidade técnica, endossada pelo Ministério Público, quanto à responsabilização do Sr. Antonio da Costa Tavares, cabendo **ressaltar que o ônus de evidenciar o regular emprego da integralidade dos recursos públicos compete aos responsáveis, por meio de documentação consistente, nos termos do instrumento do convênio, apta a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução do objeto ajustado**

37. No tocante às falhas de fiscalização no âmbito do Planfor e evidenciadas em diversos trabalhos do Tribunal, é de salientar que não podem servir de argumento para o gestor eximir-se de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, como será visto mais adiante, em muitos julgados o Tribunal vem afastando o débito imputado aos responsáveis, mesmo havendo irregularidade na prestação de contas, desde que fique demonstrada a realização dos eventos educacionais em harmonia com o plano de trabalho.

38. Contrariamente à defesa do gestor, é possível, a partir da documentação apresentada, avaliar a existência de indícios que possam indicar, com razoável segurança, a realização do objeto do convênio. Por exemplo, o exame conjunto dos diários de classe, certificados entregues ao treinandos, contratação de seguro de vida com lista de beneficiários, etc., pode revelar a existência de treinados nos moldes do plano de trabalho.

39. Não há que se falar irregularidade da citação por decurso de prazo, pois, como externado no Despacho do Exmo. Ministro Relator, o Ofício CTCE 189/2006 (peça 1, p. 50) pode

ser entendido como notificação válida, interrompendo o prazo previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

40. Portanto, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas. Nada obstante, na próxima sessão será apresentado exame da execução física do convênio, com vistas a avaliar se existem indícios robustos que indiquem a realização dos eventos educacionais.

Da execução física do convênio

41. No caso de convênios celebrados no âmbito do Planfor, as deficiências observadas em fiscalizações vêm levando o Tribunal a afastar o débito, mesmo havendo irregularidades nas prestações de contas, se restar demonstrada a existência de três fatores típicos de um evento de treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdão 1.802/2012-TCU-2ª Câmara).

42. Tal entendimento baseia-se na conclusão de que, considerando os problemas operacionais identificados na execução e planejamento do Planfor, a comprovação da execução do curso seria suficiente para atestar que o convênio atendeu à finalidade pública a que se destinava, não havendo que se falar em débito.

43. Nessa seção, portanto, analisa-se a presença desse tripé e a sua harmonia com o previsto no plano de trabalho.

44. Com relação aos instrutores, de acordo com o MTE, faltaram serem apresentados os diários de classe e lista de presença dos seguintes eventos educacionais: turmas 1, 2 e 3 do curso instalação e gerência em restaurantes e similares, que seriam ministradas na cidade de São Bernardo dos Campos; turmas 7, 8 e 9 do curso de cozinheiro; e a turma 4 do curso de confeiteiro, essas últimas em Diadema (peça 7, p. 104). Por outro lado, foi verificado o pagamento de instrutores e de pessoal auxiliar para esses cursos, como referenciado na tabela à peça 7, p. 120-121. O responsável não se manifestou quanto ao tópico em suas alegações de defesa.

45. Nota-se, porém, que existem diários de classe para as turmas 1, 2 e 3 do curso de instalação e gerência em restaurantes e similares, que seriam ministradas na cidade de São Bernardo dos Campos (peça 2, p. 165-170), perfazendo apenas 75 alunos e três instrutores (um por turma), remanescendo 690 treinandos e quatro instrutores desacompanhados dos respectivos diários de classe. Assim, à exceção dos 75 treinandos citados, as conclusões do MTE permanecem válidas.

46. Ou seja, a avaliação da presença de instrutores em harmonia com o plano de trabalho encontra-se prejudicada, pois os diários de classe são importantes elementos para investigar a existência dos docentes, por meio da checagem das assinaturas constantes do campo intitulado “instrutor”, seu conteúdo programático, etc.

47. As guias de recolhimento à previdência, juntadas aos autos, também não permitem concluir pela existência dos instrutores, dada a generalidade do seu preenchimento. Poderia, por exemplo, tratar de recolhimento feito pelo Sindicato por conta de seu próprio pessoal (peça 6, p. 159 e peça 7, p. 53). Sem a presença de diários de classe, contratos de prestação de serviços e outros documentos auxiliares, os guias de recolhimento são incapazes de demonstrar a existência de instrutores.

48. Ademais, conforme análise empreendida pela Secex-SP, que complementou os termos da citação, os diários de classe existentes continham importantes conflitos de agenda dos instrutores envolvidos, como descrito no item ‘g’ do ofício 265/2016-TCU/SECEx-SP, além de outras irregularidades que não haviam sido percebidas pela comissão de tomada de contas especial. De fato, o auditor instrutor afirmou que (peça 9, p. 8-9):

Notou-se que há instrutores com registros de aulas simultâneas – ou seja, a mesma pessoa estaria em dois lugares diferentes, ao mesmo tempo, dando aulas para turmas distintas. Estes dois fatos, somados, comprometem bastante a confiabilidade dos registros dos diários de classe.

Como exemplo, cite-se o caso de José Renato de Souza. Inicialmente, destaque-se que há quatro instrutores de nomes muito parecidos – José Renato de Souza, José Ricardo de Souza, José Ronaldo de Souza e José Roberto de Souza – todos irmãos entre si. O caso a seguir detalhado refere-se exclusivamente ao primeiro instrutor citado.

No dia 25/10/1999 ele apresentou os seguintes registros de aula:

- a) das 8h00 às 12h00 estaria dando aula de “descrição, utilização, corte e tempero de carnes” na turma de Cortes e Preparos de Carnes 004 (peça 2, p. 43);
- b) das 13h00 às 17h00 estaria dando aula de “descrição, utilização, corte e tempero de carnes” para a turma de Cortes e Preparos de Carne 005 (peça 2, p. 45);
- c) das 18h às 22h00 estaria, **simultaneamente**, nas turmas de Pizzaiolo 003, dando “conceitos de cidadania e democracia; o modelo econômico brasileiro; cidadania e participação política; o Brasil e o processo de globalização” (peça 2, p. 60) e Cortes e Preparos de Carnes 006, dando “descrição, utilização, corte e tempero de carnes” (peça 2, p. 47).

O mesmo instrutor também apresenta registros de duas aulas simultâneas em outras ocasiões. Nos dias 26, 27, 28 e 29/10, ele ministrou aulas, nos horários das 8h às 12h, das 13h às 17h e das 18h às 22h, respectivamente, para as turmas de Corte e Preparo de Carnes 004, 005 e 006 (peça 2, p. 43 – 48). Nestas mesmas datas, ele teria ministrado aulas, no horário das 18 h às 22h, para a turma Pizzaiolo 006 (peça 2, p. 66). Logo, no período das 18 h às 22h, ele estaria em duas turmas ao mesmo tempo.

Outro caso de instrutor com registros inconsistentes foi o de José Ronaldo de Souza que, nos dias 6, 7, 8, 9 e 10/12/1999 teria ministrado aulas nas turmas de Controle de Qualidade no Setor de Alimentos 001, 002 e 003, em São Bernardo do Campo, nos horários das 8h às 12h, das 13h às 17h e das 18h às 22h (peça 4, p. 33 – 37). As aulas versariam sobre microbiologia, higiene pessoal, análise de perigos em pontos críticos de controle, e técnica de recuperação e armazenamento de alimentos.

Nesses mesmos dias e horários ele também teria ministrado aulas em Diadema, para as turmas de Corte e Preparo de Carnes 004, 005 e 006, tratando de “descrição, utilização e cortes de carnes, tendências do mercado de trabalho, organização de micro e pequenas empresas, conceitos de cidadania, modelo econômico brasileiro, cidadania e participação política e o processo de globalização” (peça 3, p. 188 – 192).

Em todos os exemplos citados, além da impossibilidade física de uma pessoa estar em dois lugares, chama a atenção o fato de um mesmo profissional dar aulas de temas tão díspares quanto “microbiologia” e “participação política”, ou “cortes de carnes” e “modelo econômico brasileiro”. Destaca-se ainda que não foi localizada a qualificação dos instrutores contratados.

49. Quanto aos treinandos, a mesma lacuna na apresentação dos diários de classe prejudica sua avaliação. De fato, dos 4.074 treinandos contemplados no projeto, há apenas diários de classe e lista de presença para 3.384 deles (peça 7, p. 104), já considerando a correção apresentada no item 43. Ou seja, para aproximadamente 17% dos treinandos previstos, não existe nenhum tipo de controle documental.

50. Nesse ponto, é importante salientar que há nos autos cópia do seguro de vida contratado, contemplando 4.095 beneficiários no período coberto pelo curso (peça 7, p. 65). É um número distinto daquele originalmente previsto, de 4.074 (peça 1, p. 59), e ainda mais longe do quantitativo apresentado no diário de classe, de 3.384. Também não foi apresentada a lista de beneficiários (irregularidade descrita no item ‘b’ do ofício de citação) da apólice, o que permitiria cotejá-la com os diários de classe.

51. Assim, a contratação de seguro de vida, desacompanhada dos beneficiários e sem outros documentos auxiliares que sejam coerentes entre si, não permite a avaliação segura dos treinandos presentes. Nesse sentido, além da falta de diários de classes, não houve a apresentação de certificados, encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho ou qualquer outro documento semelhante que se somasse à contratação do seguro de vida como evidência da existência de alunos.

52. Não há menção nos autos acerca das instalações físicas da entidade.
53. Portanto, não existem neste processo elementos suficientes para demonstrar a existência de treinandos e instrutores no evento educacional. Ao revés, principalmente no caso dos instrutores, há aparentes conflitos de horários e lugares nos cursos oferecidos, o que constitui sólidos indícios de que não foram realizados em conformidade com o plano de trabalho.
54. Além disso, um mesmo profissional ministrou cursos nas mais variáveis áreas do saber, como “microbiologia” e “participação política”, ou “cortes de carnes” e “modelo econômico brasileiro”, o que, novamente, coloca em dúvida a realização desses cursos. Embora não constasse do termo do convênio qualquer tipo de metodologia de avaliação e demonstração da adequação do instrutor à disciplina pela qual seria responsável, soa contrário ao princípio da razoabilidade uma mesma pessoa dominar áreas tão díspares do saber.
55. Cumpre salientar que, nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, cabe ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, o que não se verificou.
56. Considerando as inconsistências verificadas nesta seção e as demais irregularidades apontadas no ofício de citação, como a realização de despesas fora do período de execução e notas fiscais com descrições genéricas, torna-se inviável avaliar a execução global do convênio, sendo adequada a glosa integral dos valores repassados.
57. Em assim sendo, propõe-se julgar irregulares as contas do Sehal, condenando-a à devolução integral dos valores repassados no âmbito do convênio em tela, acrescido de juros de mora e da respectiva atualização monetária.

CONCLUSÃO

58. O responsável não logrou afastar as irregularidades a ele imputadas por meio do Ofício de citação 265/2016-TCU/SECEX-SP, reproduzidas abaixo (itens 21-40 desta instrução):

- a) ausência de diários de classe para três turmas de cozinheiro e uma turma de confeitoiro, contrariando a Cláusula Segunda, II, “s”, item 2, do termo de Convênio;
- b) inconsistências na documentação comprobatória das despesas: notas com data igual ou posterior à data de término da realização dos cursos, impossibilitando sua disponibilização nas ações de qualificação; seguros contratados sem a apresentação da listagem de segurados; notas fiscais com descrições genéricas, sem indicação das quantidades adquiridas; despesas não previstas no plano de trabalho, contrariando os arts. 62 e 63 da lei 4.320/64, bem como a cláusula quarta, §2º, “a” e “c” do Termo de Convênio;
- c) gastos com pessoas sem prova de vinculação ao convênio e ausência da relação de pessoas alocadas ao projeto, com indicação de nome, função e remuneração, contrariando a cláusula segunda, II, “s”, item 1, do convênio;
- d) não apresentação dos comprovantes de fornecimento de transporte, alimentação e material didático aos treinandos, contrariando a cláusula segunda, II, alínea “s”, item 7 do convênio;
- e) ausência da relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, na quantidade mínima de 5% do total de pessoas atendidas, contrariando a cláusula segunda, II, “s”, item 8;
- f) ausência de notas fiscais e recibos, comprobatórios das despesas, contendo a identificação do convênio, em desacordo com o art. 30 da IN STN 01/97;
- g) inconsistências nos diários de classe, com registros de: instrutores alocados para 12 horas de aulas diárias; instrutores com aulas simultâneas, em turmas diferentes; utilização dos mesmos instrutores para temas bastante díspares, sem que tenha sido apresentada a qualificação dos profissionais contratados, contrariando a Cláusula Segunda, II, alíneas “a”, “j” e “s”, item 2.

59. Nada obstante, considerando decisões recentes do Tribunal, avaliou-se a execução física do convênio, uma vez que, caso demonstrada, pode afastar o débito, mesmo havendo irregularidades nas prestações de contas (itens 41-57 desta instrução).

60. Não se verificou a existência de treinandos e instrutores. Ao revés, foram encontradas lacunas e inconsistências que indicam a realização do evento educacional em desconformidade com o plano de trabalho. De fato, faltam diários de classes de algumas disciplinas, envolvendo aproximadamente 17% dos treinandos, e há diversos casos em que um mesmo instrutor é responsável por ministrar cursos em cidades diversas, mas em um mesmo horário e período. Ademais, foram encontradas situações nas quais um mesmo instrutor ministrou disciplinas nas mais diversas áreas do saber, de participação política à microbiologia, ou de cortes de carne à macroeconomia.

61. Como afirmado pelo Exmo. Ministro Weder Oliveira no voto condutor do Acórdão 3.633/2015-TCU-1ª Câmara, “cabe ao gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos postos à sua disposição”, o que não ocorreu.

62. Não se verifica nos autos elementos que indiquem a conduta diligente dos envolvidos para mitigar as irregularidades expostas, muitas das quais resultam da inobservância aos termos do convênio em apreço e à Instrução Normativa-STN 1/1997.

63. Propõe-se, portanto, julgar as presentes contas irregulares, com a consequente imputação do débito que foi apurado, na integralidade, e dos respectivos juros de mora e atualização monetária (itens 55-57 desta instrução).

64. Em que pese a gravidade dessas inconsistências, ressalta-se que o Convênio Sert/Sine 91/99 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, propõe-se que não seja aplicada a 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-TCU-1ª Câmara, 4.089/2015-TCU-1ª Câmara, 2.568/2014-TCU-Plenário, 2.391/2014-TCU-Plenário, 5.686/2013-TCU-TCU-1ª Câmara, 4.842/2013-TCU-1ª Câmara e 1.463/2013-TCU-Plenário, que preconizam o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

65. Finalmente, considerando que há na SecexPrevidência a denúncia apresentada pelo Sehal, sob o número TC 013.333/2015-1, envolvendo o andamento desta TCE no MTE, propõe-se enviar àquela Unidade Técnica cópia do relatório, voto e acórdão da deliberação que vier a ser tomada nestes autos (item 23 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

67. Julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e art. 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região (CNPJ 51.109.841/0001-72), e condená-lo 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), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas abaixo especificadas até a data do efetivo pagamento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
120.069,60	18/10/1999

180.104,40	21/12/1999
------------	------------

Valor atualizado monetariamente até 21/3/2016 acrescido de juros de mora: R\$ 2.211.148,80

68. Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada no item 67 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;
69. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;
70. Alertar os responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
71. 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 no Estado de 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;
72. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à SecexPrevidência, tendo em vista o TC 013.333/2015-1;
73. Dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-SERT/SP.

São Paulo, Secex/SP, 2ª Diretoria, 16 de março de 2016

(assinado eletronicamente)

Marcelo Gonçalves

AUFC-Matr.8090-0