

Processo TC nº 020.056/2014-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em função de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine nº 110/99.

2. O referido ajuste foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região, valendo-se de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/99-Sert/SP, em iniciativa que se inscreve no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Por meio de comissão instituída para tomar as contas do aludido convênio, a SPPE/MTE verificou a ocorrência das seguintes impropriedades:

- deficiências na comprovação das ações de educação profissional contratadas;
- omissão na comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional;
- movimentação de parcela significativa dos recursos mediante saques;
- autorização de pagamento de parcelas sem comprovação da efetiva execução do projeto;
- contratação da instituição executora mediante indevida dispensa de licitação; e
- fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.

4. Em vista da situação acima descrita, a SPPE/MTE concluiu pela existência de débito no valor total dos repasses (peça 3, p. 81), qual seja, R\$ 80.900,00. O ressarcimento pelo prejuízo caberia, solidariamente, aos seguintes responsáveis (peça 3, p. 89-91):

- Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região (entidade executora);
- André Menezes de Melo (então presidente da entidade executora);
- José Luiz Ricca (ex-Secretário Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo);
- Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo – Sine/SP); e
- Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário da SPPE/MTE).

5. A unidade técnica responsável pela instrução do processo no TCU, em manifestação preliminar, propôs a exclusão do Sr. Nassim Gabriel Mehedff do rol de responsáveis, tendo em mente a jurisprudência assente nesta Corte (peça 24). Vossa Excelência acolheu tal proposta, ordenando a citação dos demais agentes acima (peça 26).

6. Sobre o Sr. Luís Antônio Paulino, a Secex verifica que o responsável apenas autorizou o pagamento da primeira parcela do convênio, o que ocorreu em consonância com os ditames aplicáveis. Assim, observa que o encarregado pela irregular liberação da segunda e terceira parcelas – a saber, o falecido Sr. João Barizon Sobrinho (peça 47) – não fora citado na TCE, o que *“inviabiliza o chamamento de seus herdeiros ao processo neste momento, à luz das disposições contidas na Instrução Normativa - TCU 71/2012, porquanto decorridos mais de 10 anos do fato gerador da irregularidade”* (peça 49, p. 10).

7. O Sr. José Luiz Ricca, a seu turno, alega ter celebrado o Convênio Sert/Sine nº 110/99 quando em substituição ao titular da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo – e

Continuação do TC nº 020.056/2014-1

que pautou sua atuação por pareceres da Consultoria Jurídica e da Procuradoria Geral do Estado. Considerando os precedentes no âmbito do Planfor, a Secex/SP propugna pela exclusão do Sr. José Luiz Ricca da vertente TCE:

“Compete destacar que esta Corte de Contas, ao apreciar processos similares ao presente, relativos a convênios celebrados para a execução de ações de qualificação profissional, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) decidiu afastar a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, visto que sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização do convênio (Acórdãos 4.089/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara).”

8. Além das preliminares de incompetência deste TCU e prescrição da pretensão indenizatória, o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e o Sr. André Menezes de Melo arguíram:

- ausência de vistoria *in loco* por parte da Sert/SP;
- a realização de saques deveu-se à recusa de fornecedores em receber cheques do Sindicato;
- as notas fiscais e recibos foram arrolados em “relação de pagamentos”; e
- os diários de classe apresentados demonstrariam o cumprimento do objeto pactuado.

9. A Secex/SP, nesse ponto, anui à observação de que o instrumento contratual, apesar de determinar que a executora providenciasse instalações e instrutores adequados, não especificou a configuração das instalações nem o grau de capacitação dos instrutores, considerando que *“as cláusulas [do convênio], como se vê, silenciam quanto à forma ou necessidade de comprovação do seu cumprimento”* (peça 49, p. 14 – grifei).

10. Outrossim, a secretaria regional também considera demonstradas despesas no importe de R\$ 44.323,95, considerando a congruência entre extratos bancários, relação de pagamentos e o período de vigência do convênio (peça 49, p. 17).

11. Quanto à eleição da entidade executora sem processo licitatório prévio, a unidade regional discorda da análise realizada pela SPPE/MTE, ponderando que o Voto condutor do Acórdão nº 4088/2015-1ª Câmara inaugurou entendimento segundo o qual os projetos desenvolvidos no âmbito do Planfor não exigiam tal procedimento:

“Ainda que os critérios para a seleção da entidade não tenham ficado claros, tanto no âmbito do procedimento prévio à celebração do ajuste, quanto nas respostas enviadas pelos responsáveis, entendo que a realização de processo seletivo prévio à assinatura de convênio não era prevista nas normas jurídicas vigentes à época, nem consistia prática comum na Administração Pública.” (TC nº 002.173/2014-0, peça 54, p. 6)

12. Por derradeiro, a Secex reitera a sugestão de excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual, bem assim propugna por que:

- excluam-se dos autos os Srs. Luís Antônio Paulino e José Luiz Ricca;
- considere-se prejudicada a citação dos herdeiros do Sr. João Barizon Sobrinho; e
- sejam parcialmente acolhidas as alegações de defesa do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e do Sr. André Menezes de Melo, subtraindo-se do prejuízo anteriormente computado a quantia de R\$ 44.323,95.

13. Assiste razão à unidade no que concerne à exclusão do Sr. Luís Antônio Paulino dos autos, bem como quanto à irrazoabilidade em se citar os sucessores do Sr. João Barizon Sobrinho.

14. Todavia, dissinto da proposta de tratamento aos Srs. José Luiz Ricca, André Menezes de Melo e ao Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região. Em que pese ao acerto da unidade regional em identificar o marco jurisprudencial desta Corte acerca dos convênios firmados no bojo do Planfor, entendo que o caso concreto se enquadra em outra das hipóteses especificadas no próprio precedente citado, não se amoldando à solução apontada pela Secex. Assim, com as *venias* de estilo, divirjo da secretaria técnica pelas razões que passo a expor.

Continuação do TC nº 020.056/2014-1

II

15. Entre as deficiências da prestação de contas apontadas pelo ministério concedente, notabiliza-se a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e de comprovação de instalações e equipamentos adequados. Tais circunstâncias conduziram o tomador de contas à conclusão de que a execução da avença não teria sido devidamente demonstrada, conforme expõe (peça 2, p. 64-65):

“47. O inadimplemento do convênio celebrado entre a SERT/SP e a EXECUTORA já advém da não nomeação do seu corpo técnico, quando da celebração do convênio, com infração ao que determina o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93. Vale notar que só se tem conhecimento do nome dos instrutores através dos Diários de Classes constantes no processo; sequer foram juntados currículos atestando a capacidade técnica dos referidos instrutores.

48. Também não há, nos autos, indicação das instalações e do aparelhamento disponíveis para a execução das atividades de qualificação profissional, máxime tratar-se de cursos de informática que requerem computadores em quantidade e qualidade. Tais obrigações estavam previstas na Cláusula Segunda, Inciso II, alíneas f e g do Convênio SERT/SINE nº 110/99.

49. No Plano de Trabalho (fls. 54-56) apresentado pela Executora, no tópico III - Fases da Execução, item I, constou: ‘O Sindicato realizará os cursos com parceria da Associação do Comércio de Barueri, onde tem toda infraestrutura montada para a realização do mesmo e na sede do Sindicato, onde está sendo montado toda infraestrutura com bancadas próprias para a realização desses cursos, estão selecionando os professores adequados para dar os cursos e está sendo feita as divulgações (sic).’

50. Observamos, ao examinar os Diários de Classe apresentados pela Executora, que na sede de Osasco, situada numa sobreloja, ocorreram, concomitantemente, as aulas de Informática (64 alunos por turma) e de Técnica de Vendas (39 alunos por turma), totalizados 103 (cento e três) alunos num mesmo período.

51. A quantidade excessiva de alunos por turma, a não comprovação das condições das instalações e dos equipamentos e a não nomeação do corpo técnico comprometem, totalmente, a validação das ações de qualificação profissional apresentadas pela Executora.”

16. Depreende-se do excerto acima, entre outras ilações, a diminuta plausibilidade de que a entidade beneficiária tenha acomodado 103 discentes, afora instrutores e pessoal de apoio, na sobreloja declarada, justificando o ceticismo da SPPE/MTE e sua exigência de complementação das informações prestadas.

17. Sobre o assunto, a unidade técnica acompanha a defesa do sindicato e de seu dirigente, ao considerar que *“Nada obstante listem diversas obrigações, as cláusulas [do convênio], como se vê, silenciam quanto à forma ou necessidade de comprovação do seu cumprimento”* (peça 49, p. 14).

18. Considero que o posicionamento da secretaria técnica, ao concluir que os convenientes estariam isentos de comprovar a provisão de instalações e instrutores adequados, subverte o dever constitucional de prestar contas, sobranceiro e independente de previsão explícita em convênio, e que assiste a todo aquele que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

19. Em outros termos, o dever de prestar contas, que assiste a todo administrador público, impõe tarefa comunicacional indissociável do oferecimento de informações inteligíveis, transparentes e inequívocas acerca de sua atuação. Insisto em que o controle somente se viabiliza a partir da evidenciação, por parte do responsável, de sua boa gestão sobre a coisa pública.

20. Assim, de nada adiantaria ao acordo estipular que ao beneficiário caberia essa ou aquela obrigação – no caso, prover instalações e instrutores – caso tais obrigações viessem desacompanhadas do dever de comprovar seu cumprimento. *A contrariu senso*, os requisitos gravados nos convênios se reduziriam a meras formalidades, caso não fossem considerados sindicáveis pelos concedentes.

Continuação do TC nº 020.056/2014-1

21. Como bem menciona a unidade técnica, a jurisprudência do TCU a respeito do Planfor baliza-se pelo entendimento que fundamentou o Acórdão nº 1802/2012-2ª Câmara:

*“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.”* (Grifei.)

22. No caso em tela, o ministério concedente, em excerto já reproduzido, consigna que *“só se tem conhecimento do nome dos instrutores através dos Diários de Classes constantes no processo”*. Ora, não basta ao beneficiário simplesmente elencar nomes e afirmar que se tratam de instrutores, sem a eles aduzir qualificação mínima que permita reconhecê-los como tal ou, mesmo, conferir a existência das pessoas listadas. Comentários análogos se aplicam às instalações.

23. Concluo, acompanhando a SPPE/MTE e dissentindo da unidade técnica, que não se pode considerar **comprovada** a execução do convênio, afastando-se a hipótese de irregularidade das contas do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e dos Srs. André Menezes de Melo (então presidente do referido sindicato) e José Luiz Ricca (então Secretário Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo).

24. Da forma como apresentadas, as informações juntadas aos autos a título de prestação de contas equivalem a simples declarações unilaterais da entidade beneficiária, sem valor probatório relevante, conforme asseriu o Ministro Carlos Átila no voto condutor do Acórdão nº 106/98-Plenário:

“(...) por razões óbvias, simples declarações de terceiros, como as acostadas aos autos, por si sós, não devem ser erigidas como elementos de prova em processos de natureza especial como os de tomada de contas.”

25. Os seguintes julgados representam precedentes em que as declarações por parte dos beneficiários do Planfor, desacompanhadas de elementos probatórios, foram rejeitadas, tendo o Tribunal considerado que houve inexecução de ações pactuadas:

- Acórdão nº 487/2008-Plenário, em que o reduzido número de instrutores declarados tornaria o cronograma de treinamento *“humanamente impossível”* [sic];

- Acórdão nº 1026/2008-Plenário, em que os relatórios de execução não continham informações sobre o conteúdo programático e carga horária dos cursos; e

- Acórdão nº 203/2010-Plenário, em que faltaram declarações de frequência dos discentes.

26. Dessa sorte, entendendo que a execução da avença não restou devidamente demonstrada, opino por que sejam rejeitados os argumentos trazidos pelos responsáveis, condenando-os, em consequente, ao ressarcimento integral proposto pela SPPE/MTE (peça 3, p. 81), cumulada com as reprimendas próprias da Lei Orgânica deste Tribunal.

III

27. Diante do exposto, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se contrariamente à proposta da unidade técnica, propondo seja reformulada nos seguintes termos:

- a) excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Luís Antônio Paulino;

- b) considerar prejudicada a persecução do débito junto aos sucessores do gestor falecido;

- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e § 2º, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e dos Srs. André Menezes de Melo, e José Luiz Ricca, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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

Continuação do TC nº 020.056/2014-1

Trabalhador, 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:

Data	Valor original
03/11/1999	R\$ 32.360,00
23/12/1999	R\$ 36.576,05

d) aplicar a multa individual do art. 57 da Lei nº 8.443/92 aos Srs. André Menezes de Melo e José Luiz Ricca, bem como ao Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região;

e) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso seja solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o 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;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

f) 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 nº 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Ministério Público, em abril de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral