

TC 028.729/2015-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do governo do estado de São Paulo

Responsáveis: Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho (CNPJ 01.318.855/0001-28), Sidney Lianza (CPF 818.045.558-00), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49)

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

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 Contrato Sert/Sine 17/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho, com a utilização de 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. 19-29), 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, com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, em sua maioria por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, por meio de dispensa do procedimento licitatório com fundamento no disposto no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, foi firmado o Contrato Sert/Sine 17/99 (peça 1, p. 86-91) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho, no valor de R\$ 35.340,00 (cláusula quarta, peça 1, p. 88), com vigência no período de 4/8/1999 a 15/12/1999 (cláusula terceira), alterados, respectivamente, para R\$ 44.175,00, e término de vigência em 31/12/1999 pelo 1º Termo Aditivo (peça 1, p. 119-121), objetivando a continuidade da prestação de serviços técnicos especializados pela contratada, que durante o período de 1997 e 1998, realizou o cadastramento de entidades de formação profissional, como parte das atividades de avaliação do PEQ/SP. Nesse período foram cadastradas cerca de 7.000 instituições em todo o Estado de São Paulo, por meio de entrevista direta com o responsável pela entidade, resultando num CD-ROM com banco de dados para consulta dos interessados. No objetivo de complementar o banco de dados e ampliar o acesso a esses dados, disponibilizando-os através da Internet, foi firmado o contrato para dar continuidade ao

aprimoramento do Cadastro de Entidades de Educação Profissional no Estado de São Paulo, com os seguintes objetivos:

- a) inserir no banco de dados do Cadastro informações referentes ao Módulo Complementar do formulário aplicado nos anos anteriores e que consistem em informações de uso restrito da Sert;
- b) incluir no banco de dados entidades com perfil e atuação relevantes, que não tenham sido cadastradas anteriormente;
- c) criar e disponibilizar mecanismos de consulta ao Cadastro por meio da Internet;
- d) definir parâmetros para a atualização, correção e ampliação permanente dos dados.

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora por meio dos cheques 1.233 (1ª parcela), 1.582 (2ª e 3ª parcelas) e 1.587 (1º T. Aditivo), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A), respectivamente, nos valores de R\$ 14.136,00, R\$ 21.204,00 e R\$ 8.835,00, totalizando R\$ 44.175,00, depositados em 21/9/1999 e 30/12/1999 (peça 1, p. 104-105, 129-133).

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. 4-15).

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. 3), 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.

8. No presente processo, o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais analisou especificamente a execução do Contrato Sert/Sine 17/99, conforme a Nota Técnica 24/2014/GETCE/SPPE/MTE, datada de 5/6/2014 e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 4/2/2015 (peça 3, p. 3-8 e p. 114-123). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total de R\$ 44.175,00 repassado pela Sert/SP à entidade executora, arrolando como responsáveis solidários: a Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho (entidade executora), Sidney Lianza (ex-diretor executivo da entidade à época dos fatos), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine, da Sert/SP). Em síntese, as principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram:

- a) não apresentação dos documentos contábeis idôneos que comprovassem a realização das despesas na execução do objeto;
- b) não comprovação da fiscalização e acompanhamento nos termos da Cláusula Sexta do Contrato Sert/Sine 17/99, originando dano ao erário no valor de R\$ 44.175,00.

9. Em 22/4/2015, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1519/2015 (peça 3, p. 161-164) e o Certificado de Auditoria 1519/2015 (peça 3, p. 165), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1519/2015 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 166).

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. 169).

EXAME TÉCNICO

11. No presente caso, o GETCE encaminhou notificações consoante o quadro seguinte:

Responsável	Ofício GETCE/SPPE/MTE	Data de recebimento
Walter Barelli	292/2014 (peça 3, p. 10) 512/2014 (peça 3, p. 37)	7/6/2014 (peça 3, p. 30) 25/8/2014 (peça 3, p. 45) Prorrogação prazo
Luiz Antônio Paulino	293/2014 (peça 3, p. 14) 513/2014 (peça 3, p. 38)	7/6/2014 (peça 3, p. 31) 25/8/2014 (peça 3, p. 44) Prorrogação prazo
Sidney Lianza	294/2014 (peça 3, p. 18) 514/2014 (peça 3, p. 39)	7/6/2014 (peça 3, p. 32) 25/8/2014 (peça 3, p. 43)
Fundação para o Desenvolvimento da Educação	295/2014 (peça 3, p. 22) 511/2014 (peça 3, p. 36) 514/2014 (peça 3, p. 39)	AR – ã procurado e ausente (peça 3, p. 33-34) Notificação por Edital - DOU 127, 7/7/2014 (peça 3, p. 35) 25/8/2014 (peça 3, p. 42) Prorrogação prazo

12. Conforme acima referido, o grupo de tomada de contas especial encaminhou notificações aos responsáveis somente em junho de 2014, ou seja, decorridos no mínimo 14 anos da data de ocorrência de eventual dano ao erário. Nos termos do art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012, a instauração de tomada de contas especial é dispensada quando "houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente".

13. Nestes casos, o posicionamento desta Unidade Técnica tem sido o de propor o arquivamento do processo, em consonância com os seguintes precedentes: Acórdão 2.513/2014-1ª Câmara, Acórdão 8.044/2013-1ª Câmara, Acórdão 6.354/2013-1ª Câmara, Acórdão 3.823/2013-1ª Câmara e Acórdão 3.122/2013-1ª Câmara.

14. No entanto, em casos mais recentes, tem-se observado que, quando há envio de ofício solicitando a apresentação de documentos complementares, em prazo inferior a dez anos da ocorrência dos fatos, a citação tem sido determinada pelo Relator. Segue trecho de despacho do Relator Ministro Bruno Dantas, emitido no TC 004.432/2015-0:

5. É entendimento sumulado desta Corte que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis” (Súmula-TCU 282/12). Embora o transcurso do tempo não seja hábil a interferir no débito, certo é que, por vezes, a demora na apuração pode prejudicar o exercício da ampla defesa e do contraditório, de igual proteção constitucional.

6. Ciente disso, este Tribunal editou a Instrução Normativa - TCU 71/2012, onde dispõe, no art. 6º, inc. II:

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica **dispensada** a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses: (...) II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;”

7. Pontua que o comando do dispositivo estabelece ser **dispensada** a instauração da TCE, e não ser **proibida**. Logo, circunstâncias fáticas podem interferir no juízo discricionário de eventual dispensa e ensejar conclusão diversa.
8. Dito isso, observo a existência de notificação encaminhada ao Instituto Técnico de Planejamento (peça 1, p. 46), em prazo inferior a 10 (dez) anos, com vistas a apresentação de documentação complementar de prestação de contas, ante a detecção de irregularidades, o que foi objeto de resposta (peça 1, p. 48) pela então presidente, Vitalina de Santana Santos, mas de forma ineficiente (peça 1, p. 164). 9.
9. Logo, é de se prosseguir com o presente processo, citando-se o instituto e sua então presidente, em razão da não execução integral do objeto pactuado, para que se instaure regularmente o contraditório e seja viabilizado o exercício da ampla defesa, de modo a elucidar o eventual dano ao erário.
10. Registro que o entendimento entabulado neste despacho é o mesmo que adotei no âmbito dos TCs 004.437/2015-2 e 004.517/2015-6, sendo também o mesmo adotado em outros processos de tomadas de contas especiais decorrentes de irregularidades verificadas em convênios derivados do instrumento básico celebrado entre a União e o Estado de São Paulo – o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, com condenação em débito dos responsáveis, como nos Acórdãos 1.110/2014, 1.111/2014, 1.115/2014 e 1.116/2014, todos da Segunda Câmara.
15. Já em outro precedente, também recente, o posicionamento do TCU foi em direção contrária. Trata-se do TC 032.660/2014-6, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em que exatamente a mesma situação ocorreu - as únicas notificações emitidas antes do prazo de dez anos trataram de solicitação de documentos complementares. O Acórdão 6846/2015-1ª Câmara, de 3/11/2015, determinou o arquivamento do processo.
16. No presente caso tal situação se verifica. As notificações para defesa dos responsáveis ocorreram apenas em 2014, mais de dez anos depois dos fatos, mas, antes disso, houve solicitação de documentação adicional (peça 1, p. 45 a 46). O Relatório de TCE faz menção a dois ofícios, de números CTCE 01/2005 e CTCE/SPPE/MTE 43/2006, remetidos respectivamente à Sert e à entidade executora, datados de 11/4/2005 e 21/3/2006 (peça 3, p. 118).
17. O primeiro encontra-se à peça 1, p. 45, e não menciona o contrato em análise. Limita-se a solicitar a relação de todas as entidades contratadas no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat/4/99, bem como documentação referente a outras executoras. O segundo (peça 1, p. 46), dirigido à fundação, solicita documentação referente à comprovação das despesas realizadas na execução das ações de qualificação profissional, tais como: documentos comprobatórios das despesas realizadas com pessoal na execução do projeto, como também notas fiscais e guias de recolhimento dos encargos sociais (INSS, ISS e FGTS), e a relação dos componentes da equipe de trabalho e suas respectivas qualificações, e, por fim, a comprovação da execução do Projeto supracitado relativos ao Contrato Sert/Sine 017/99 e Termo Aditivo 01/99. Consta o AR, recebido em 28/3/2006 (peça 1, p. 47).
18. Deste modo, à exceção da notificação para solicitação de documentos dirigida ao Unitrabalho, conclui-se que decorreu o prazo de mais de dez anos entre a ocorrência do fato gerador e a primeira notificação para defesa dos responsáveis, estando dispensada a instauração da TCE. Tal dispensa não se confunde com vedação, havendo discricionariedade em de fato adotar ou não a dispensa.
19. Em relação aos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, cumpre destacar que não localizamos no processo qualquer notificação aos referidos responsáveis em data anterior a 2014.
20. Infere-se, portanto, que tais responsáveis não devem ser citados, devido ao longo lapso temporal transcorrido desde o fato gerador do dano ao erário até a data da primeira notificação, que prejudica substancialmente o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório. Nos termos do art.

6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, a instauração de tomada de contas especial é dispensada quando "houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente".

21. Assim, em situações análogas, em que há longo decurso de tempo entre os fatos motivadores da tomada de contas especial e a notificação dos responsáveis, este Tribunal já decidiu pelo arquivamento dos autos, com base nos dispositivos supracitados, dado o prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, consoante jurisprudência citada a título de exemplo no item 13 desta instrução.

22. Em reforço a esse entendimento, convém reproduzir ainda excerto do voto condutor do Acórdão 4.057/2008-TCU-2ª Câmara, ocasião em que o Ministro Benjamin Zymler assim se manifestou:

11. A jurisprudência desta Corte de Contas tem se firmado no sentido de que a demora na instauração da TCE, assim como na notificação do responsável para a adoção de medidas com vistas a sanear as eventuais irregularidades detectadas, dificulta o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa perante este Tribunal.

12. De fato, não há como negar que a aparente inação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em analisar e apontar eventuais irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados, bem como a tardia instauração da presente Tomada de Contas Especial, retira do gestor a possibilidade de ter acesso à documentação capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos e, assim, refutar as conclusões obtidas pelo órgão concedente.

13. Com isso, não poderá ser assegurado ao responsável o direito ao contraditório e ampla defesa proclamado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, uma vez que lhe faltarão os meios e recursos inerentes à sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos

(...)

23. Apenas em 21/3/2006 houve a solicitação de documentos da CTCE à fundação, que tem sido aceita como notificação válida, a exemplo do posicionamento já explicitado pelo Ministro Relator no seu r. Despacho de peça 9 do TC 004.432/2015-0 referido no item 14 supra.

24. Com referência ao Sr. Sidney Lianza (ex-diretor executivo da fundação à época dos fatos), insta afastar dos autos a responsabilidade que lhe foi atribuída. A razão desta proposta arrima-se no fato de o instrumento celebrado entre a Sert/SP e a Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho tratar-se de um contrato e não um convênio, como será explanado nos itens subsequentes. Assim, como o ex-Diretor da fundação não geriu recursos federais repassados por meio de convênio, não se aplica ao caso em exame o disposto no art. 2º, parte final, da Decisão Normativa-TCU 57/2004. Consoante jurisprudência, a exemplo do AC. 1.911/2015 - 2ª Câmara, prolatado no processo 017.277/2012-4, ficou consignado no Relatório que:

17. No tocante à responsabilização do Sr. (...), presidente da entidade contratada, este Tribunal já decidiu que *não* se deve atribuir a obrigação de indenizar às pessoas físicas que firmaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados a essa avença na condição de representantes das entidades executoras, salvo em casos excepcionais, em que se constatarem conluíus envolvendo agentes públicos e privados, abusos de direito ou prática de atos ilegais ou contrários às normas da contratada. No caso em questão, o contratado pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP, que deve executar fielmente os termos da avença, é a pessoa jurídica e *não* o seu *dirigente* que, na condição de seu representante, assinou o termo contratual. Saliente-se que, se o responsável *geriu* mal os *recursos*, caberia à própria entidade buscar dele o ressarcimento junto à justiça comum ([Acórdão 2343/2006-Plenário](#)).

18. Convém salientar que, pelas razões expostas, a 5ª Secex propôs em diversos processos (TC [018.853/2009-1](#), [024.979/2009-9](#) e [018.079/2009-4](#)), a exclusão da responsabilidade das entidades executoras, que foi acatado por esta Corte de Contas (Acórdãos 455/2011, 1866/2011 e 2676/2011, todos da 2ª Câmara).

19. Assim, propõe-se, nos moldes dos mencionados acórdãos, seja excluída a responsabilidade do ex-Secretário de Políticas Públicas e do presidente da entidade beneficiária dos recursos federais.

25. Dessa forma, entende-se que se deve prosseguir com o presente processo, restando apenas examinar a responsabilidade da Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho - Unitrabalho em razão das irregularidades na execução do Contrato Sert/Sine 17/99.

26. Tecidas estas observações, destaca-se que a fundação foi notificada pelo não cumprimento das obrigações assumidas quando da assinatura do instrumento contratual, com a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) não apresentação dos documentos contábeis idôneos que comprovassem a realização das despesas na execução do objeto (despesas glosadas: GPS R\$ 3.799,63 à peça 1, p. 237 e R\$ 40.375,37 sem documentação contábil);

b) não comprovação da fiscalização e acompanhamento nos termos da Cláusula Sexta do Contrato Sert/Sine 17/99, originando dano ao erário no valor de R\$ 44.175,00.

27. Cabe ressaltar que o instrumento usado pela Sert/SP para a utilização dos recursos federais repassados foi um contrato, de modo que a fundação não tinha obrigação legal nem contratual de trazer os comprovantes de despesas pertinentes à execução do objeto contratual. Vale dizer, a contratada, como ocorre em qualquer ajuste amparado na Lei 8.666/1993, somente possuía o dever de entregar a prestação pactuada, no caso, os produtos especificados na cláusula primeira do Contrato Sert/Sine 17/99, razão pela qual não cabe a União imputar à contratada um ônus que ela não assumiu.

28. Aliás, o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP permitia ao conveniente celebrar contratos para executar o objeto da avença, sendo exigido apenas o cumprimento da Lei 8.666/1993 e das demais normas que disciplinam a matéria, conforme a sua cláusula sexta, item 6.3 (peça 1, p. 23).

29. Desse modo, se não foram apresentados comprovantes de despesa com o nível de detalhamento estabelecido na Instrução Normativa-STN 1/1997, no que se refere aos dispêndios realizados no âmbito do Contrato Sert/Sine 17/99, tal situação decorre da natureza do instrumento jurídico usado, que, por constituir um contrato, sujeito à disciplina da Lei 8.666/1993, não exige do contratado a apresentação de prestação de contas.

30. Assim, mister desconsiderar a ocorrência descrita na alínea “a” do item 26 desta instrução, haja vista que a contratada não estava obrigada a apresentar tais documentos. Da mesma maneira, a ocorrência descrita no item “b” deve ser desconsiderada visto que se refere à competência exclusiva da Sert, prejudicada em razão do já exposto nos parágrafos 19 a 23 precedentes. Restaria então a Fundação comprovar que houve cumprimento do objeto com a entrega dos produtos especificados na cláusula primeira do Contrato Sert/Sine 17/99.

31. Constata-se no item 2.3 da Clausula Segunda, o seguinte (peça 1, p. 87):

2.3. A CONTRATADA obriga-se a apresentar os seguintes produtos decorrentes da realização do objeto deste contrato:

2.3.1 - Atividade 1: Elaboração de uma versão da estrutura do banco de dados, indicando as ferramentas de software a serem utilizadas, bem como os procedimentos necessários para a complementação dos dados;

2.3.2 - Atividade 2: Detalhamento e realização das modificações necessárias dos dados originais (inclusões, exclusões e alterações);

2.3.3 - Atividade 3: Elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede.

32. A cláusula quinta do contrato firmado definia, ainda as condições de pagamento, conforme segue (peça 1, p. 88):

5.1. O pagamento dos serviços executados será efetuado em 4 (três) parcelas, com observância do cronograma de pagamento que integra o Projeto da CONTRATADA e que faz parte integrante deste contrato, da seguinte forma:

40% do valor contratado, R\$ 14.136,00 (Quatorze mil, cento e trinta e seis reais), mediante a apresentação do Produto/Atividade 1;

30% do total contratado, R\$ 10.602,00 (dez mil, seiscentos e dois reais), mediante apresentação do Produto/Atividade 2;

30% do valor contratado R\$ 10.602,00 (dez mil, seiscentos dois reais), mediante a apresentação do Produto/Atividade Final (2).

5.2. O pagamento de cada uma das parcelas do preço total do presente contrato será efetuado pela SECRETARIA no prazo de até 10 (dez) dias da data da apresentação pela CONTRATADA da competente Nota Fiscal/Fatura de Serviços, devidamente acompanhada dos atestados de recebimento dos produtos intermediários e finais elaborados e aceitos pela SECRETARIA, mediante a expedição de Atestado de Recebimento dos Serviços Executados pelo executor técnico responsável pelo projeto bem como de cópia autenticada da guia de recolhimento de encargos previdenciários - GRPS decorrentes da execução dos serviços ora contratados.

33. Posteriormente, por meio do Ofício SERT/CPER/Nº 348/99, de 29/10/1999 (peça 1, p. 106), a Sert solicitou à Fundação Unitrabalho a possibilidade de ampliação dos produtos a serem oferecidos, objeto do contrato vigente, com novo produto que deveria oferecer como resultado a padronização dos cursos da base de dados do Cadastro de Entidades de Educação Profissional, tendo em vista a lista de cursos a ser adotada para a elaboração do Plano Municipalizado de Qualificação Profissional - PMQ-2000, bem como a apresentação de uma proposta para atender tal necessidade e previsão de custos para o aditamento do contrato em vigor.

34. Dessa forma, a entidade apresentou proposta e projeto (peça 1, p. 107-112) consubstanciados no Termo Aditivo 1/99 (peça 1, p. 119-120), alterando o prazo de vigência do contrato até 31/12/1999, com aditamento no valor de R\$ 8.835,00, cuja liquidação dar-se-ia no prazo de até 10 dias após a apresentação pelo Contratado da respectiva fatura, acompanhada do relatório consolidado contendo o produto/atividade 4.

35. Consoante o parágrafo 31 acima (item 2.3 da Clausula Segunda do contrato - peça 1, p. 87) a Fundação Unitrabalho deveria apresentar as comprovações das Atividades 1, 2 e 3, e também a comprovação referente ao Termo aditivo. Conforme o Parecer Técnico 178/99, de 3/12/1999 (peça 1, p. 113), a atividade 4, objeto do termo aditivo, foi definida como: elaboração de listagem de cursos do cadastro codificado (CNAE + CBO), incluindo a padronização da nomenclatura dos cursos listados.

36. Compulsando-se os documentos disponibilizados nos autos, localizou-se o Ofício 73/99 da Fundação Unitrabalho, de 14/9/1999 (peça 1, p. 96), que encaminhou o Relatório referente à **atividade 1** e a Informação Sert 09/99, de 16/9/1999 (peça 1, p. 104), que autorizou o pagamento da 1ª parcela no valor de R\$ 14.136,00, e atestou o recebimento do Relatório com os serviços prestados de acordo com a Cláusula Segunda, item 2.3.1 e atendendo as exigências da Cláusula Quinta 5.1 do referido contrato.

36.1 O relatório apresentado, porém, indicou que se tratava de relatório parcial (**atividade 1**) do 1º Produto (peça 1, p. 97-103) - Elaboração de uma versão da estrutura do banco de dados, indicando as ferramentas de software a serem utilizadas, bem como os procedimentos necessários para a complementação dos dados. No referido relatório ficou estabelecido, preliminarmente, um cronograma das atividades em que as atividades 1 e 2 são concomitantes (peça 1, p. 98) e o banco de dados iria possuir as seguintes características:

1) seria mantido na plataforma Windows, com a utilização do programa Access 7.0, alterando-se as rotinas de busca já existentes com o fim de acelerar a recuperação de informações;

2) os dados seriam posteriormente convertidos para um formato compatível com o servidor de rede através do qual ficariam disponíveis para o acesso via internet;

3) o acesso aos dados pela rede possibilitaria consulta por meio de uma série de entradas, semelhantes às disponíveis no CD-Rom, possibilitando a busca por município, região, tipo de entidade, natureza jurídica, linhas de programas, clientela, atividade econômica, curso ministrado ou de interesse e palavra-chave, em qualquer campo;

4) a atualização e ampliação permanentes do cadastro poderiam ser realizadas, em uma primeira etapa, através da disponibilização do formulário do cadastro para download de um endereço eletrônico para envio do mesmo. Em uma segunda etapa poderia ser criado um formulário eletrônico que permitiria inclusão de informações diretamente no formato de banco de dados. Em qualquer das situações deveria ser previsto um mecanismo de verificação da veracidade e consistência das informações, através do próprio software e, preferencialmente, de verificação *in loco*;

5) outra forma de ampliação e atualização dos dados poderia ocorrer através da coleta de informações de entidades que apresentam propostas de cursos ou projetos de qualificação profissional, a serem analisados pela Sert, sendo apresentado no relatório o diagrama (peça 1, p. 99) ilustrando um possível fluxo de informações para a alimentação permanente do cadastro;

6) era esperado que o cadastro de entidades se constituiria, gradativamente, em um "portal de acesso" a informações sobre a Rede de Educação Profissional disponíveis em diferentes bancos de dados mantidos pela Sert e outros órgãos da administração pública. Para tanto, poderia ser elaborado um conjunto de critérios que possibilitassem classificar as instituições em relação à capacidade de oferta de cursos que atendiam às orientações e prioridades do Codefat. Alguns indicadores poderiam ser levantados com base nas diretrizes do Planfor para o período 1999-2002, especialmente a resolução 194 do Codefat, bem como os aspectos já regulamentadas pelo MEC para o ensino profissional, a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

36.2 Ainda com referência ao item 6 o relatório (**atividade 1**) propõe e avalia alguns indicadores, tais como: a natureza jurídica, especialmente a existência ou não da finalidade lucrativa; tipo de entidade; experiência na área; linhas de programas; infraestrutura; qualificação acadêmica dos professores e instrutores; clientela atendida; capacidade de encaminhamento para o trabalho e resultados obtidos em avaliações anteriores (peça 1, p. 100-101). Para cada um dos citados indicadores o relatório pondera a atribuição de índices e pesos, referenciando-os às questões de um formulário que não se encontra nos autos.

36.3 Importa salientar que o documento não define um resultado final e sim as possibilidades que poderiam ser alcançadas com as ações para que o cadastro cumpra mais eficazmente sua função como base de informação, sendo ressaltada a importância da padronização dos campos principais do formulário e os campos semelhantes adotados nos questionários da avaliação e supervisão do PEQ, bem como a conversão dos dados para um software único, de forma a possibilitar a criação de uma estrutura de rede, com bancos de dados independentes, fortemente interligados.

36.4 O relatório informa também que nessa fase, em relação à **atividade 2** (mudanças nos dados), além da inserção dos dados complementares, estavam sendo levantados e corrigidos pequenos problemas de consistência não detectados na etapa anterior. Estimam que já teriam sido feitos cerca de 20% das inclusões e modificações necessárias. Com base na padronização inicial dos nomes de cursos, já utilizada anteriormente pela Sert, estavam sendo analisados os cursos incluídos no cadastro a fim de preparar uma codificação desses cursos com base naquela lista de cursos padronizados, bem como proceder a uma revisão dessa lista, incorporando os cursos que não se enquadravam nas categorias já estabelecidas. Foi levantada a necessidade de um estudo especial sobre os cursos que não se dirigem a um setor específico de atividade ou a uma ocupação determinada. Tratava-se, especialmente, dos cursos voltados ao desenvolvimento das chamadas habilidades básicas e de gestão. Nesse caso, possivelmente seria necessária uma subclassificação, com critérios próprios. Em relação à disponibilização dos dados na Internet, estaria sendo feito um levantamento de custos e prazos para viabilizar a conversão dos dados e implantação do sistema.

36.5 Pelo exposto, tendo em vista os elementos constantes nos autos, entendo que restou comprovada, até aquele momento, a execução da **atividade 1**.

37. Quanto às demais atividades (2, 3 e 4), os Ofícios 119/99, de 17/12/1999, 120/99 e 121/99, ambos de 20/12/1999 (peça 1, p. 126-128), encaminham, respectivamente, o Relatório referente a **Atividade 2** (peça 1, p. 134-236), o Relatório referente à **Atividade 4**, prevista no 1º Termo Aditivo de elaboração de listagem codificada de cursos do cadastro (CNAE + CBO), incluindo proposta de padronização da nomenclatura dos cursos listados (peça 2, p. 5-100) e o Relatório referente à Atividade 3, de elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede (peça 1, p. 128).

37.1 A Informação Sert 343/99, de 28/12/1999 (peça 1, p. 132) autorizou o pagamento conjunto das 2ª e 3ª parcelas e do Termo aditivo, totalizando o valor de R\$ 30.039,00, atestando o recebimento dos Relatórios Parciais dos 2º Produto - **Atividade 2** - Detalhamento e Realização das Modificações necessárias dos Dados Originais (Inclusões, Exclusões e Alterações) e do 3º Produto - **Atividade 4** - Elaboração de Listagem de Cursos do Cadastro Codificado (CNAE e CBO) incluindo proposta de padronização da nomenclatura dos cursos listados do Relatório contendo os serviços prestados, atendendo as exigências conforme descrito na Cláusula Quinta 5.1 do referido contrato.

37.2 Da análise da referida informação Sert em confronto com os relatórios acima indicados, constata-se que a Sert considerou atendidas as exigências conforme descrito na Cláusula Quinta 5.1 do referido contrato, visto que autorizou o pagamento conjunto das parcelas previstas no contrato e no termo aditivo.

37.3 O Relatório Parcial 2º Produto (peça 1, p. 134) se refere à **atividade 2** (Inclusões, Exclusões e Alterações) e consistiu na revisão dos dados constantes no cadastro, no que se refere às informações de uso exclusivo da Sert, especialmente a descrição do trecho do estatuto da entidade, no qual exista referência à atuação na área educacional. O relatório informa que foi realizada uma verificação desses dados, comparando-se os registros em que havia omissão ou inconsistência com as informações registradas nos questionários, tendo sido identificados três tipos de situação: casos que o estatuto não havia sido digitado ou estava incompleto, casos em que havia erro de digitação e casos em que ocorria uma inconsistência. O tipo mais comum de inconsistência encontrado foi o registro de informações indevidas no campo destinado à transcrição do estatuto. O relatório informou que esses problemas foram corrigidos, tendo sido atualizado um total de 1303 registros. Foi anexada a listagem do registro (peça 1, p. 136-236 – coluna Formulários nº ordem 19 a 42.730), informando-se o campo referente ao estatuto da entidade de formação profissional, a coluna “situação” indicando os registros que foram atualizados e os demais campos registram as informações existentes antes e após a atualização.

37.4 No tocante à **atividade 4**, foi apresentado o Relatório Parcial 3º Produto (peça 2, p. 4) informando-se que o trabalho de codificação foi realizado da seguinte forma: para cada curso foi buscado um código correspondente na CNAE e na CBO, no nível mais desagregado de ambas, sendo o código atribuído aos cursos estruturado da seguinte forma: XX.XX.X, onde as duas primeiras posições indicam o setor de atividade econômica para o qual o curso está voltado, de acordo com o CNAE, as duas posições seguintes indicam a ocupação para qual o curso se dirige de acordo com a CBO e a última posição o dígito verificador, usado para a diferenciar cursos distintos, mas dirigidos a um mesmo setor de atividade e ocupação.

37.5 O relatório informa ainda que uma das dificuldades enfrentadas nesse processo de codificação foi a grande diversidade de cursos em determinados setores de atividade. Em razão disso, o dígito verificador alcançou os três dígitos em alguns casos. Sugere-se que seja estudado um procedimento alternativo para equacionar esse problema. Uma possibilidade seria ampliar o número de dígitos indexados à CNAE, à CBO ou a ambas. A codificação no nível mais desagregado, já efetuada, pode ser utilizada para testar diferentes alternativas. No relatório foi anexada a listagem resultante da **atividade 4** (peça 2, p. 6-100).

37.6 No entanto, nos autos consta uma listagem de registros com campos da tabela iguais às da atividade 2 (peça 2, p. 101-187), indicando que se trata da continuidade daquele trabalho, visto que na coluna formulários o número de ordem se inicia em 42749, indo até o número 602515, portanto em sequência à apresentada no parágrafo 38.3 - **atividade 2** – coluna Formulários nº ordem 19 a 42.730. Há a possibilidade de que essa listagem se constitua no produto da **atividade 3**, mas ainda assim estaria ausente o Relatório Final, descumprindo a Cláusula 2.3.3 do Termo do Contrato.

37.7 Do acima exposto, entendo que restou comprovada a execução das **atividades 2 e 4** e não comprovada claramente a **atividade 3** do objeto avençado, que consistia na elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede, visto que não consta dos autos o Relatório Final referente à **atividade 3**.

37.8 Desse modo, entendo que cabe diligenciar a Sert para que esclareça e comprove o recebimento do produto da **atividade 3** e o Relatório Final conforme definido no subitem 2.3.3 - Atividade 3: Elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/ atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede, da Clausula Segunda do Contrato Sert/Sine 17/99.

38. Conforme já exposto no parágrafo 8, ante as notificações realizadas em razão da Nota Técnica 24/2014/GETCE/SPPE, a fundação, por seu representante legal, apresentou defesa (peça 3, p. 48-113), em síntese:

a) A Fundação já firmara em anos precedentes convênios com a Secretaria com vistas a realizar estudos e pesquisas que subsidiassem a implementação do Plano Nacional de Qualificação Profissional - Planfor, executado com recursos oriundos do FAT e geridos pelo MTE, tendo realizado o Cadastramento de Entidades de Formação Profissional do Estado de São Paulo, atividade definida como obrigatória pelo Codefat, que em São Paulo teve mais de 7.000 entidades localizadas e visitadas. Para atingir esse objetivo, a Unitrabalho desenvolveu uma metodologia própria, incluído instrumentos de pesquisa (formulários), sistemas informatizados de coleta e disponibilização das informações (banco de dados) e estrutura de logística para viabilização da coleta de dados em curto espaço de tempo;

b) em razão da necessidade da Sert para atualizar e ampliar informações constantes no banco de dados, uniformizar a nomenclatura dos cursos de qualificação profissional e facilitar a contratação desses cursos, foi firmado o contrato que previa atividades que se apoiavam em trabalhos já executados com êxito pela Fundação, ressaltando que os desembolsos de recursos

públicos ocorreram sempre após a entrega e aprovação dos produtos, tendo a Unitrabalho se utilizado de recursos próprios para fazer frente aos custos iniciais de execução do projeto;

c) que os produtos acordados foram todos entregues pela Unitrabalho nos prazos e formatos estipulados, tendo sido aprovados pela Sert, ensejando o pagamento das parcelas previstas, que por meio de sua equipe técnica acompanhou a execução do objeto contratado e se manteve em permanente contato com a equipe responsável pelos trabalhos, não se configurando nesse caso a hipótese de "dano ao erário";

d) quanto às despesas efetuadas pela Unitrabalho para a execução do contrato se estabeleceu somente a obrigatoriedade da entrega dos recibos referentes a cada parcela, acompanhados das guias de recolhimento previdenciário, ocorrendo que boa parte dos pagamentos aos prestadores de serviços contratados pela Fundação ocorreu após a entrega dos produtos, gerando recolhimento de impostos em meses subsequentes ao encerramento do contrato com a Sert;

e) destaca que o contrato não previa a entrega de uma Prestação de Contas, sequer de uma relação de pagamentos efetuados ou listagem de prestadores de serviços vinculados ao projeto, menos ainda a guarda e o envio de documentos comprobatórios de todas as despesas e considera ter cumprido, à época, com todas as obrigações previstas na avença firmada, tanto no que se refere aos produtos entregues quanto aos documentos fiscais e contábeis que deveriam ser enviados à Sert;

f) que recebeu em 21/3/2006 o ofício CTCE 43/2006 solicitando os documentos comprobatórios das despesas realizadas com pessoal nesse projeto, a relação de componentes da equipe de trabalho, respectivas qualificações e a comprovação da execução do Projeto, seis anos após o encerramento do contrato, para resposta no prazo de dez dias, razão pela qual solicitou por meio de ofício uma dilação do prazo e não obteve resposta;

g) que a Unitrabalho se viu envolvida em denúncias infundadas de desvio de recursos oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego, o que ensejou uma auditoria designada pelo Ministério Público, com equipe de auditores da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que tiveram irrestrito acesso aos arquivos da Fundação, tendo verificado *in loco* a documentação fiscal e contábil referente aos projetos executados com recursos públicos desde 1996. Os relatórios dessas auditorias não encontraram indícios de qualquer desvio ou uso indevido de verbas nesse período de dez anos. Sendo assim, a diretoria executiva entendeu que o poder público, por meio dos seus órgãos de controle, teve oportunidade de dirimir qualquer dúvida sobre a execução de projetos com recursos públicos referentes a esse período. Recebeu com surpresa cópia do ofício 294/2014/GETCE/SPPE/MTE, dirigido a ex-diretor da Fundação, requerendo a documentação referente ao contrato Sert/Sine, firmado e executado em 1999;

h) apresentou ainda informações sobre a equipe de trabalho, currículos, despesas realizadas, beneficiários e documentos comprobatórios.

39. Conforme consulta efetuada (item g do parágrafo 38) identificou-se o Acórdão 2851/2003-1ª Câmara, referente à 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 9 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. Considerando que não foi verificada nenhuma irregularidade grave e que as inconsistências apuradas poderiam ser 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, foi determinado o arquivamento dos autos, por meio do aludido Acórdão 2.851/2002-1ª Câmara.

39. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 122) o GTCE considerou que as justificativas apresentadas na defesa e a documentação anexada não foram suficientes para sanar as irregularidades apontadas e comprovar a execução e a correta aplicação dos recursos recebidos.

CONCLUSÃO

40. Dessa forma, conforme tratado nos parágrafos 11 a 39 desta instrução, resta comprovar se houve a entrega do produto da atividade 3 e seu Relatório Final, razão pela qual proponho, preliminarmente, diligenciar a Sert para que esclareça/comprove o recebimento do produto final definido no subitem 2.3.3 - Atividade 3: Elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/ atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede, previsto na cláusula segunda do Contrato Sert/Sine 17/99.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, preliminarmente, realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a Sert para que, no prazo de quinze dias, apresente as seguintes informações acerca do Contrato Sert/Sine 17/99 celebrado com a Fundação Interuniversitária de Estudo e Pesquisa sobre o Trabalho – Unitrabalho:

a) esclareça se a contratada enviou à Sert o produto final definido na cláusula segunda do Contrato Sert/Sine 17/99, subitem “2.3.3 - Atividade 3: Elaboração de Relatório Final descrevendo a estrutura e o funcionamento do sistema de acesso/atualização dos dados, acompanhado de arquivos para implementação desse sistema em Servidor de Rede”;

b) em caso positivo, apresentar cópia do relatório final, atividade 3, bem como do pertinente atestado de recebimento de serviços executados pelo executor técnico responsável pelo projeto, nos termos da cláusula quinta, item 5.2 do Contrato Sert/Sine 17/99, acompanhado da autorização de pagamento.

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 23 de junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Luis Hatajima
AUFC – Mat. 3124-0