

Processo TC nº 019.225/2014-8  
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Em exame, Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em função de irregularidades na prestação de contas do Convênio Sert/Sine nº 83/99, celebrado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e que objetivou realizar cursos de formação de mão de obra para 368 discentes, nas áreas de artesanato, espanhol para hotéis, informática básica e preparo de drinks e coquetéis.

2. O rol de responsáveis da presente TCE é composto pelos seguintes agentes:  
- Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (entidade executora do convênio);  
- Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (Presidente da entidade executora à época dos fatos);  
- Sr. Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo);  
- Sr. Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo – Sine/SP); e  
- Sr. Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).

3. Ao cabo de suas investigações, o MTE concluiu que “o dano ao Erário apurado foi de R\$ 37.044,00 (trinta e sete mil e quarenta e quatro reais)” (peça 3, p. 131), produzido solidariamente pelos responsáveis acima relacionados.

4. Acolhendo proposta da unidade (peças 14/16), à peça 17 Vossa Excelência aquiesceu à citação dos responsáveis acima, tirante o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, cuja participação como agente público se resumiu à assinatura do convênio e que, por isso, fora excluído da relação processual em casos similares envolvendo o Planfor (Acórdãos nºs 2590/2014, 1744/2014, 1116/2014, 1115/2014, 1111/2014, 1110/2014, 817/2014, 3440/2012, 2547/2011, 1866/2011 e 880/2011, todos da 2ª Câmara).

5. Regularmente citados (peças 30/33), os responsáveis ofertaram alegações de defesa (peças 26, 28, 36 e 40), analisadas pela Secex/SP em sua derradeira manifestação (peças 46/48). Compreensivelmente, a posição institucional dos responsáveis – como gestores públicos ou executores do convênio – pautou a natureza dos argumentos de defesa, tornando possível e conveniente sua análise de par em par.

## II

6. A unidade técnica resume os argumentos dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino nos seguintes tópicos:

- preliminarmente, alegam prescrição quinquenal (peças 26, p. 1, e 28, p. 1);
- a execução do Plano Estadual de Educação (PEQ/1999) estava condicionada às diretrizes do MTE e aprovado por instâncias tripartites;  
- os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada pelo Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa (Uniemp), criado no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp);  
- os pagamentos sujeitavam-se a trâmites estipulados pelo MTE e pelo Estado de São Paulo, vinculando-se ao relatório do Uniemp, o qual teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional;

## Continuação do TC nº 019.225/2014-8

- depoimentos prestados por testemunhas no Procedimento Administrativo nº 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP, comprovariam que os procedimentos adotados se alinharam às diretrizes do MTE.

7. Aos argumentos acima, a secretaria regional contrapõe que:

- conforme Súmula TCU nº 282, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;

- o relatório do Uniemp, mencionado nas alegações de defesa, não consta dos autos nem foi trazido pelos defendentes;

- ainda que os aludidos depoimentos tivessem sido trazidos aos autos, a jurisprudência é firme no sentido de que declarações de terceiros não ostentam valor probatório para, isoladas, comprovar a regularidade do emprego de recursos públicos.

8. Por fim, a unidade técnica pondera que, em casos semelhantes envolvendo o Planfor e os mesmos defendentes (Acórdãos nºs 3128/2014, 2789/2014, 2590/2014 e 2438/2014, todos da 2ª Câmara), o Tribunal houve por bem julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

9. Em que pese aos precedentes divergentes (Acórdãos nºs 7580/2015, 4460/2015 e 4088/2015, todos da 1ª Câmara), em que as contas do Sr. Luís Antônio Paulino foram julgadas irregulares, a secretaria propugna pela primeira solução indicada, é dizer, que as contas de ambos sejam ressalvadas, mas não rejeitadas.

10. Revisitando os fundamentos da controvérsia sobre eventual responsabilidade do Sr. Luís Antônio Paulino em convênios no âmbito do Planfor, transcrevo excerto do Relatório que precede o Acórdão nº 7580/2015-1ª Câmara (TC nº 019.568/2014-2, relatado por Vossa Excelência), em que tal divergência é esmiuçada:

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

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

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

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

*Caracterizada a irregularidade, esta corrente, no que concerne à responsabilização individual dos agentes, entende que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização dos repasses dos recursos, devem ser rejeitadas, pois os atos de autorização não observaram cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos. Já no respeitante ao Sr. Walter Barelli, compreendeu-se que a sua responsabilidade poderia ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização do convênio, desde*

## Continuação do TC nº 019.225/2014-8

*que não haja nos autos documentos que permitam aferir que ele atuou nas demais etapas que culminaram o débito, como as liberações dos recursos em si.”*

11. Entendo que, a exemplo do precedente citado, no presente “(...) os recursos públicos puderam ser liberados exclusivamente com base em informações fornecidas pelos próprios interessados em receber os valores. Permitiu-se, com tal procedimento, que a entidade executora recebesse o preço total dos serviços sem que se colhesse documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual” (TC nº 019.568/2014-2, peça 43, p. 8).

12. Anoto, inclusive, que o Sr. Luís Antônio Paulino fora citado nestes autos a se defender exatamente do fato acima (peça 23, p. 1), não tendo logrado elidir a acusação contra si. Dessa forma, dissinto da unidade técnica quanto ao encaminhamento adequado às contas do ex-coordenador do Sine/SP, opinando por que o Tribunal rejeite as alegações de defesa do Sr. Luís Antônio Paulino, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa encartada no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92.

### III

13. Observa-se, dos ofícios citatórios, que o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok foram chamados a se manifestar acerca das seguintes irregularidades no âmbito do Convênio Sert/Sine nº 83/99:

- falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações e equipamentos adequados;
- ausência de documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos) na prestação de contas do convênio em tela;
- ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) e a execução dos cursos;
- falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos;
- movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa STN nº 1/1997; e
- inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas.

14. A exemplo das respostas já analisadas, o Sindicato e sua ex-presidente arguem a prescrição da vertente TCE, eis que os cursos objeto do convênio em epígrafe teriam ocorrido há mais de 15 anos.

15. Quanto aos documentos comprobatórios faltantes, a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok alega encontrarem-se em poder do Sindicato, motivo pelo qual teria ajuizado “ação cautelar de exibição de documentos” (peça 36, p. 4) a fim de recobrá-los. O Sindicato, a seu turno, sustenta que a ex-presidente teria promovido “queima de arquivo” ao deixar a instituição.

16. A unidade técnica pondera, em síntese, que “não procede a alegação de que teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente” (peça 46, p. 9). No tocante à controvérsia entre as partes, ressalta que nem o sindicato nem sua ex-dirigente trouxeram provas de suas alegações.

17. Ademais, a Secex/SP sustenta, ainda, a tese própria de que a oferta de instrutores e infraestrutura necessários aos cursos, muito embora constasse como exigência do convênio, não precisaria ser demonstrada, considerando que o instrumento do ajuste não prevê o momento ou a forma dessa demonstração.

18. Finalmente, diante da ausência de documentos comprobatórios – nomeadamente, notas fiscais e recibos –, a unidade regional entende rompido o nexo entre transferências e despesas e, em consequência, pugna pela rejeição das contas do Sindicato e sua ex-dirigente e condenação solidária de ambos ao ressarcimento do valor repassado *in totum*.

## Continuação do TC nº 019.225/2014-8

19. Embora seja imperioso concordar com a conclusão da unidade técnica, é igualmente relevante afastar um dos entendimentos aventados, de modo a não perpetuar concepções equivocadas. Refiro-me especificamente à ideia de que a falta de cláusula expressa, em convênios e instrumentos congêneres, eximiria o beneficiário de demonstrar o regular uso de recursos públicos.

20. Como é cediço, o dever de prestar contas provém diretamente do Princípio Republicano, estando positivado no texto constitucional (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República). Desse modo, entendo que a evidenciação do bom emprego de recursos públicos, tanto sob o aspecto físico/patrimonial quanto financeiro, independe de estipulação infraconstitucional (e.g. cláusula em termo de convênio) nesse sentido. Em outros termos, mesmo que silentes os instrumentos convencionais, ainda assim os beneficiários de valores públicos teriam de demonstrar, de forma lógica e juridicamente aceitável, o regular uso dos haveres repassados.

21. Enfocando a mesma questão sob outra perspectiva, não poderia a Administração, mediante omissão de cláusulas convencionais, eximir os beneficiários do dever constitucional de comprovar a execução (física e financeira) dos projetos pactuados.

22. Assim, embora se admita que a Administração Pública possa convencionar, junto aos administrados, o momento em que a prestação de contas dos convênios se torna exigível, não se cogita que possa também, ao eleger formas de comprovação inócuas (ou, simplesmente, não eleger forma alguma), dispensar o conveniado de fazer prova do bom uso dos recursos públicos.

23. Traçadas essas considerações, adiro às conclusões da Secex/SP quanto ao Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e à Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, opinando que, em adição à condenação em débito, calha impor-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, ante a gravidade da conduta perpetrada.

### IV

24. Em vista da argumentação acima, este representante do Ministério Público especializado recomenda ajustes à proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica (peças 46/48), opinando por que o Tribunal decida:

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

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, outorgando-lhe quitação;

c) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais devidos a contar da data do presente acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 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, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, então presidente daquela entidade, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na

**Continuação do TC nº 019.225/2014-8**

legislação em vigor:

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Valor original</b>
08/10/1999	R\$ 15.897,60
07/12/1999	R\$ 23.846,40

Valor atualizado, com juros, até 23/02/2016 – R\$ 290.391,53 (peça 45)

e) aplicar, individualmente, ao Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e à Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, 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;

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

h) 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 art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

**Ministério Público**, em outubro de 2016.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral