

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 013.979/2014-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Instituto do Trabalho Dante Pellacani (67.350.231/0001-04); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Nilson Araújo de Souza (020.177.503-44); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: Tersio dos Santos Pedrazoli (109.940/OAB-SP), Audrey Silveira Batista (78.112/OAB-MG), Walter Bernardes de Castro (90.480/OAB-MG) e outros, representando Nilson Araújo de Souza e Instituto do Trabalho Dante Pellacani; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Luís Antônio Paulino e Walter Barelli.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONTRATOS COM ENTIDADE PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DOS CURSOS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DOS GESTORES ESTADUAIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da Secex/SP (peça 85), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 86 e 87):

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), por consolidação de débitos, em razão de irregularidades na execução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 075/99, 076/99 e 078/99, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, 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. 36-56), 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, foram firmados Contratos entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, conforme o quadro a seguir:

Contrato Sert/Sine	Valor (R\$)	Vigência	Objeto
40/99 (peça 1, p. 349-359)	25.024,00 (cláusula 4ª)	27/9/1999 a 31/12/1999 (cláusula 3ª)	oferecer cursos de qualificação e requalificação profissional para 160 treinandos, com o objetivo de proporcionar aos trabalhadores acesso aos cursos de capacitação profissional e ampliar aos trabalhadores desempregados as oportunidades de reingresso no mercado de trabalho (cláusula primeira)
75/99 (peça 6, p. 247-259)	219.775,00 (cláusula 3ª)	8/12/1999 a 31/12/1999 (cláusula 6ª)	realização de cursos de formação profissional na área de informática compreendendo Web Design, Arquitetura de Banco de Dados, Instalação e Manutenção de Computadores, Rede de Computadores e Visual Basic para 1.425 treinandos
76/99 (peça 4, p. 250-260)	65.975,00 (cláusula 3ª)	8/12/1999 a 31/12/1999 (cláusula 6ª)	realização de cursos de formação profissional na área de informática, compreendendo Web Design, Arquitetura de Banco de Dados, Instalação e Manutenção de Computadores, Rede de Computadores e Visual Basic para 325 treinandos.
78/99 (peça 8, p. 348-358)	62.550,00 (cláusula 3ª)	10/12/1999 a 31/12/1999 (cláusula 6ª)	realização de cursos de formação profissional na área de informática, compreendendo Web Design, Arquitetura de Banco de Dados, Instalação e Manutenção de Computadores, Rede de Computadores e Visual Basic para 375 treinandos

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. 0529-1 - C.C. 04.000686-0, conforme o quadro a seguir:

Contrato	Meio de transferência	Valor	Data	Local.
40/99	Cheque 1.288 (1ª parcela)	10.009,60	8/10/1999	peça 1, p. 379
	Cheque 1.631 (2ª e 3ª parcelas)	12.512,00	29/11/1999	peça 2, p. 16
	Cheque 1.670 (4ª parcela)	2.502,40	10/1/2000	peça 2, p. 24
75/99	Cheque 1.704 (total das 3 parcelas)	219.775,00	12/1/2000	peça 6, p. 275

76/99	<i>Cheque 1.701 (total das 3 parcelas)</i>	<i>65.975,00</i>	<i>12/1/2000</i>	<i>peça 4, p. 280</i>
78/99	<i>Cheque 1.696 (total das 3 parcelas)</i>	<i>62.550,00</i>	<i>12/1/2000</i>	<i>peça 8, p. 372</i>
	Total Repassado	373.324,00		

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. 6-28).

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. 4), 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 dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, conforme Relatórios de Análise da Tomada de Contas Especial distintos, respectivamente, peça 2, p. 40-80; peça 7, p. 7-79; peça 5, p. 7-75 e peça 9, p. 3-75, e o Relatório de Tomada de Contas Especial unificado, de 10/7/2013 (peça 2, p. 213-231). Ao final, o GETCE apurou, com referência ao contrato 40/99, um débito parcial e, quanto aos demais contratos, débito no valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 366.723,12), arrolando como responsáveis solidários: Instituto do Trabalho Dante Pellacani (entidade executora), Senhor Nilson Araújo de Souza (ex-Presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário 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 de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). Em síntese, as principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:

Responsáveis	Principais irregularidades
<i>Instituto do Trabalho Dante Pellacani (entidade executora); e Nilson Araújo de Souza (ex-Presidente da entidade executora à época dos fatos).</i>	<i>Inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas.</i>
<i>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).</i>	<i>Inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.</i>
<i>Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e</i>	<i>Inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio</i>

Emprego).	MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.
-----------	--

9. Em 7/10/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.876/2013 e o Certificado de Auditoria 1.876/2013 (peça 3, p. 14-22), concluindo no mesmo sentido que a CTCE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.876/2013 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 23).

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. 26).

11. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peça 13), visto que a SPPE/MTE deixou de incluir documentos que serviram de base à apuração das irregularidades (“Documentos Auxiliares”). Por esse motivo, foi promovida diligência junto àquela Secretaria (peça 15), que, em atendimento, encaminhou “cópia, em meio digital, da documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente aos processos nº 46219.012490/2006-36, 46219.019381/2006-40, 46219.019234/2006-70 e 46219.019235/2006-14, relativo ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e aos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99 - Instituto do Trabalho Dante Pellacani (peças 17 a 41).

12. A instrução à peça 43 propôs excluir a responsabilidade dos Srs. Nassim Gabriel Mehedeff, Walter Barelli e Luis Antônio Paulino. Propôs ainda a citação dos demais responsáveis. Despacho do Relator à peça 46 autorizou as citações, mas determinou a citação solidária de Walter Barelli e Luis Antônio Paulino.

13. Nesta instrução será feita a análise da defesa dos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

Defesa do Sr. Nilson Araújo de Souza e do Instituto do Trabalho Dante Pellacani

14. A entidade e seu dirigente à época dos fatos foram citados pelas seguintes ocorrências (ofícios às peças 52 e 53):

O débito é decorrente da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da boa e regular execução das ações de qualificação profissional que compõem o objeto dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99 – celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, em desacordo com cláusula segunda e sétima do Contrato Sert/Sine 40/99 e cláusula oitava dos Contratos Sert/Sine 75/99, 76/99 e 78/99, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego nos Relatórios de Análise da Tomada de Contas Especial, datados, respectivamente, de 19/2/2008, 25/2/2008, 19/2/2008 e 25/2/2008, sumariados a seguir:

Contrato Sert/Sine 40/99

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas, em desacordo com a cláusula segunda e sétima do Contrato Sert/Sine 40/99

b) ausência de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega dos certificados de conclusão;

c) falta de comprovação do encaminhamento de, no mínimo, 5% dos treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 5.3 do Contrato 40/99; e

d) comprovantes contábeis apresentados em desacordo com as exigências legais, resultando na glosa de despesas no valor de R\$ 18.423,12.

Contrato Sert/Sine 75/99

a) comprovantes contábeis apresentados em valor inferior ao contratado, incluindo despesas estranhas ao objeto do contrato e em desacordo com as normas legais, levando a glosa de despesas efetuadas no valor de R\$ 167.132,47;

b) falta de identificação e qualificação técnica dos instrutores responsáveis, além da constatação de que nove, dos dez responsáveis pelas turmas, não figuraram como beneficiários de pagamentos a título de remuneração pelas aulas, colocando em dúvida a existência e a efetividade dos trabalhos daqueles profissionais, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas;

c) substituição de vale-transporte pelo fornecimento de refeições e materiais didáticos sem autorização da secretaria contratante e sem apresentação dos documentos fiscais válidos para comprovação do fornecimento de alimentação e aquisição e distribuição dos livros didáticos;

d) os diários de classe e as listas de frequência indicam, de forma inverossímil, que o início das aulas foi em 8/12/1999, mesmo data da assinatura do contrato, e que as aulas teriam ocorrido de 8/12 a 30/12/99, com folga apenas nos dias 24, 25 (natal) e 26/12, bem como foram objeto de preenchimento idêntico, via computador, para todas as turmas, contrariando o padrão de ensino público ou privado, constando ainda que 4 dos 20 dias de aulas letivas foram destinados a "Plantão de Dívidas", procedimento impróprio a curso de curta duração, registrados nos dias 11, 12, 18 e 19/12/1999;

e) descumprimento da obrigação de encaminhar, no mínimo, 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho, indicando a ineficácia das ações de qualificação; e

f) não apresentação da totalidade das fichas de treinandos para validação das frequências dos alunos.

Contrato Sert/Sine 76/99

a) comprovantes contábeis apresentados em valor inferior ao contratado, incluindo despesas estranhas ao objeto do contrato e em desacordo com as normas legais, levando a glosa de despesas efetuadas no valor de R\$ 54.606,72;

b) falta de identificação e qualificação técnica dos instrutores responsáveis, além da constatação de que apenas um dos doze responsáveis pelas turmas recebeu pelas aulas ministradas, colocando em dúvida a existência e a efetividade dos trabalhos daqueles profissionais, bem como a ausência de comprovação de instalações adequadas;

c) substituição de vale-transporte pelo fornecimento de refeições e materiais didáticos sem autorização da secretaria contratante e sem apresentação dos documentos fiscais válidos para comprovação do fornecimento de alimentação e aquisição e distribuição dos livros didáticos;

d) embora o documento da própria COM - Emprego de Ribeirão Preto informe que as aulas teriam se iniciado somente em 20/12, os diários de classe, as listas de frequência e o relatório de metas atingidas estão preenchidos como se o curso tivesse iniciado em 8/12/1999 e transcorrido sem nenhuma anomalia; os diários de classe também indicam, de forma inverossímil, que o início das aulas foi em 8/12/1999, mesmo data da assinatura do contrato, e que as aulas teriam ocorrido do dia 8/12 a 30/12/99, com folga apenas nos dias 24, 25 (natal) e 26/12, bem como foram objeto de preenchimento idêntico, via computador, para todas as turmas, contrariando o padrão de ensino público ou privado, constando ainda que 4 dos 20 dias de aulas letivas foram destinados a "Plantão de Dívidas", procedimento impróprio a curso de curta duração, registrados nos dias 11, 12, 18 e 19/12/1999;

e) descumprimento da obrigação de encaminhar, no mínimo, 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho, indicando a ineficácia das ações de qualificação; e

f) não apresentação da totalidade das fichas de treinandos para validação das frequências dos alunos.

Contrato Sert/Sine 78/99

a) comprovantes contábeis apresentados em valor inferior ao contratado, incluindo despesas estranhas ao objeto do contrato e em desacordo com as normas legais, levando a glosa de despesas no valor de R\$ 56.234,21;

b) falta de identificação e qualificação técnica dos instrutores responsáveis, além da constatação de que apenas três dos onze responsáveis pelas turmas recebeu pelas aulas ministradas, colocando em dúvida a existência e a efetividade dos trabalhos daqueles profissionais, bem como a ausência de comprovação de instalações adequadas;

c) substituição de vale-transporte pelo fornecimento de refeições e materiais didáticos sem autorização da secretaria contratante e sem apresentação dos documentos fiscais válidos para comprovação do fornecimento de alimentação e aquisição e distribuição dos livros didáticos;

d) o conteúdo programático que deveria ter sido anotado no diário de classe e em sala de aula, de próprio punho, pelos instrutores, foi objeto de preenchimento idêntico, e informam que as aulas teriam ocorrido do dia 10/12/1999, mesma data da assinatura do contrato, a 30/12/99, com folga apenas no dia 25 (natal), contrariando o padrão de ensino público ou privado, constando ainda que 4 dos 20 dias de aulas letivas foram destinados a "Plantão de Dívidas", procedimento impróprio a curso de curta duração, registrados nos dias 13, 14, 20 e 21/12/1999;

e) descumprimento da obrigação de encaminhar, no mínimo, 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho, indicando a ineficácia das ações de qualificação; e

f) não apresentação da totalidade das fichas de treinandos para validação das frequências dos alunos

Alegações preliminares

15. Os responsáveis iniciam arguindo nulidade dos atos praticados pela Comissão de TCE, dada a inobservância do contraditório e da ampla defesa. A cada troca de membros da Comissão, deveria haver nova manifestação dos responsáveis, o que não ocorreu. Explicam que as mudanças na composição representam burla ao art. 5, XXXVII, da CF, que veda o tribunal de exceção.

16. Acrescentam que os relatórios da CTCE, datados de fevereiro de 2008, não levam em conta as defesas já realizadas, ou seja, não apresentam fundamentação adequada.

17. Afirmam que ocorreu a prescrição do direito da Administração interpelar do administrado, dado o transcurso de mais de 5 anos em relação aos fatos, que ocorreram em 1999.

18. Explicam que, em casos similares, o TCU tem arquivado os processos, tendo em vista o longo decurso de prazo, o que dificulta a localização da documentação, como no caso do TC 022.326/2012-0.

19. Aduzem que o então presidente da entidade, Nilson Araújo, foi citado apenas em virtude de ter sido o signatário pela entidade contratada, não constando dos autos quaisquer evidências de que tenha atuado com excesso de mandato ou violando o estatuto da entidade, não havendo provas de que tenha agido em conluio com os agentes públicos envolvidos na TCE, situação em que poderia responder solidariamente.

20. Afirmam que o valor da TCE é irrisório, sendo dispensada a sua instauração, nos termos do art. 6º, I, da IN 72/2012.

Análise

21. *Em relação ao contraditório e à ampla defesa, para cada irregularidade imputada aos responsáveis deve ser dada oportunidade de manifestação. Não há vinculação entre isso e a composição da CTCE, ou seja, a mera troca dos membros em nada prejudica o contraditório e a ampla defesa.*
22. *Quanto ao art. 5, XXXVII, da CF, ele veda que seja criada uma estrutura de julgamento específica para determinado caso, ou seja, o tribunal de exceção. Isso não ocorreu, houve meramente troca dos servidores componentes da CTCE.*
23. *Sobre a falta de fundamentação adequada dos relatórios da CTCE, não houve detalhamento acerca de qual a inadequação cometida.*
24. *Quanto à alegação de prescrição, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, ao prever a possibilidade de prescrição de ilícitos administrativos, ressalva as respectivas ações de ressarcimento. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que as mencionadas ações de danos decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26210-9/DF.*
25. *No mesmo diapasão, em sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, deixando assente o entendimento de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".*
26. *Outro ponto relacionado ao decurso de tempo, mas distinto da prescrição, é o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa decorrente do longo prazo entre o fato impugnado e a notificação para apresentação de defesa. O TCU entende que, passados mais de dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, pode ser dispensada a instauração da TCE, nos termos do art. 6º, II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.*
27. *Quanto a este aspecto, assiste razão parcial aos responsáveis.*
28. *Em relação ao contrato 40/99, o primeiro relatório de TCE, emitido em 19/2/2008, não notificou a entidade executora, nem seu titular. A imputação de débito atingiu apenas a Sert, Walter Barelli, Luis Antônio Paulino e Nassim Gabriel Mehedff (peça 2, p. 78). Em seguida, no relatório de 10/7/2013, Nilson Araújo e o Instituto do Trabalho Dante Pellancani são incluídos como responsáveis (peça 2, p. 200-231). Mas nesta data já havia transcorrido mais de dez anos dos fatos.*
29. *Ainda nesse sentido, observa-se que o relatório de auditoria da CGU, à peça 3, p. 16, ao afirmar que fora dada oportunidade de defesa aos responsáveis, citou, para o caso do contrato 40/99 (processo 46219.012490/2006-36), as notificações às fls. 144-147, 212-214, 240-248, 250-253, 308-310, 371-381 e 384-385. Mas nenhum destes documentos se presta a sanar a irregularidade, eis que não se enquadram, simultaneamente, nos dois quesitos necessários: constituírem-se em notificação acerca das irregularidades, e a ciência ter ocorrido antes de dez anos dos fatos.*
30. *Lista-se a seguir cada conjunto de documentos, para comprovar o apontado. Quanto ao contrato 40/99, constam as seguintes notificações:*
- a) *fls. 144-147 (peça 1, p. 288): apenas solicita documentos, sem notificar acerca de impugnação de qualquer fato;*
 - b) *fls. 212-214 (peça 2, p. 32): apenas solicita documentos;*
 - c) *fls. 240-248 (peça 2, p. 88-104): não notifica nem o Sr. Nilson e nem o Instituto do Trabalho Dante Pellancani;*

- d) fls. 250-253 (peça 2, p. 108-112): não notifica nem o Sr. Nilson e nem o Instituto do Trabalho Dante Pellacani;
- e) fls. 308-310 (peça 2, p. 190-191): comunica suspensão dos trabalhos da CTCE;
- f) fls. 371-381 (peça 2, p. 255-256): notificações emitidas em 2013, mais de dez anos após os fatos;
- g) fls. 384-385 (peça 2, p. 265): notificações emitidas em 2013, mais de dez anos após os fatos.

31. Em relação ao contrato 76/99, diferentemente, consta notificação dos responsáveis à peça 5, p. 77, 83 e 121, datando de 5/3/2008. Analogamente, para o contrato 75/99, também houve notificação dos responsáveis (peça 7, p. 81, 89 e 129 – AR de 5/3/2008). Idem para o contrato 78/99, em que a notificação consta da peça 9, p. 109 e 117, com ARs datados de 5/3/2008, conforme peça 9, p. 125.

32. Sobre o precedente tratado no TC 022.326/2012-0, ele não se amolda ao caso concreto. Naquela oportunidade, o relatório da CTCE fazia referência a uma série de documentos auxiliares, que suportariam as alegações de irregularidade (evidências). No entanto, nenhuma das evidências foi juntada ao processo, o que impossibilitou a formação de convicção quanto à ocorrência das irregularidades. O TCU solicitou cópia da documentação, mas o Ministério do Trabalho não conseguiu localizá-la. Tal fato, como bem explanado pelo MP-TCU, “indica a perda e/ou extravio da referida documentação no âmbito interno do Ministério, não sendo razoável se exigir dos responsáveis, transcorridos mais de 14 anos dos fatos, que detivessem uma segunda via de todos esses elementos de prova”.

33. Já no caso em apreço, a situação é diferente. A documentação auxiliar, que suporta os relatórios de TCE, foi apresentada e consta das peças 18 a 41. Deste modo, exemplificando, quando se contesta determinada nota fiscal ou recibo, tal documento consta sim dos autos, sendo possível aos responsáveis rebater os apontamentos. Por outro lado, quando questiona-se a falta de documentos, como por exemplo a ausência de fichas de treinandos, obviamente, as mesmas não constam do processo, já que a irregularidade é justamente a sua não apresentação. Mas, nestes casos, os responsáveis já estavam cientes do apontamento desde 2008.

34. Quanto à responsabilização do ex-presidente da entidade executora, assiste razão aos responsáveis. Como se trata de uma relação de natureza contratual, o Instituto Dante Pellacani não atuou como gestor de recursos públicos. Deste modo, eventual responsabilização de seu dirigente dependeria da desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

35. Seria necessário restarem comprovados o desvio de finalidade ou a confusão patrimonial, o que não é o caso. Neste sentido, segue voto condutor do Acórdão 2267/2015-1ª Câmara:

9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da

obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas. (original sem grifos).

Posteriormente, esta Corte editou a súmula 286, no mesmo sentido:

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

Com efeito, nas situações abarcadas por essa orientação, tanto a entidade privada como os seus dirigentes atuam como gestores públicos e devem comprovar a regular aplicação dos recursos públicos.

No presente caso, porém, houve o pagamento por serviços supostamente prestados pelo hospital. Assim, embora o nosocômio contribua para o atingimento de uma finalidade pública (prestação de serviços de saúde), sendo reembolsado pelo erário, seus dirigentes não geriram efetivamente recursos públicos.

Neste ponto, por oportuno, transcrevo trecho do parecer do representante do MPTCU reproduzido no relatório do Acórdão 3.505/2012 - 2ª Câmara, no qual defende a não aplicação da orientação supra a caso semelhante ao tratado nos presentes autos:

Parece-nos, contudo, que a situação delineada nestes autos difere significativamente daquela que serviu de paradigma para a uniformização de jurisprudência em tela, recomendando a adoção de solução igualmente diversa.

Enquanto a ONG foi destinatária de recursos públicos com o dever de bem geri-los, obrigando-se a aplicá-los em uma determinada finalidade, não se pode dizer o mesmo da Clínica [...], a qual somente recebeu determinada quantia a título de contraprestação pelos serviços que supostamente executou para o SUS.

*Não há, na situação que ora se examina, propriamente, repasse de recursos ou mesmo gestão destes, e sim, conforme dito acima, mero pagamento pela execução de serviços, **caracterizando, em nossa compreensão, vínculo de natureza contratual entre a Clínica e o Poder Público Federal.***

E foi no âmbito desse negócio jurídico, de natureza contratual, que a Clínica [...], segundo restou apurado nos autos, cobrou por diversos serviços que não executou, caracterizando situação análoga a um superfaturamento.

Desse modo, defendemos que a Clínica deve responder isoladamente pelas cobranças indevidas de procedimentos do SIA/SUS, não prescindindo eventual condenação de seus dirigentes da desconsideração da personalidade jurídica daquela entidade, providência condicionada à presença dos requisitos previstos no art. 50 do Código Civil pátrio, os quais, a propósito, até o presente momento, não vislumbramos. [grifo nosso]

36. No mesmo sentido o voto condutor do Acórdão 1512/2015-1ª Câmara, segundo o qual a desconsideração da personalidade jurídica é medida de exceção, que só deve ser aplicada quando ficar caracterizado o abuso da personalidade.

37. *Sobre a dispensa de instauração de TCE, o limite fixado pela Instrução Normativa – TCU 71/2012 é de R\$ 75.000,00, enquanto o débito imputado neste caso é de mais de 360 mil reais.*

38. *Concluindo, propõe-se:*

a) *rejeitar as alegações referentes a contraditório, ampla defesa e tribunal de exceção, relacionados às mudanças na composição da CTCE;*

b) *rejeitar as alegações referentes a prescrição;*

c) *rejeitar as alegações referentes à dispensa de instauração da TCE;*

d) *acatar as alegações referentes à responsabilização do Sr. Nilson Araújo de Souza, em relação aos quatro contratos (40, 75, 76 e 78/99), dado que não há requisitos para aplicar a desconsideração da personalidade jurídica, o que o livra de todas as imputações;*

e) *acatar parcialmente as alegações do Instituto Dante Pellacani em relação ao decurso de prazo e o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, dado que, no contrato 40/99, a primeira notificação do Instituto ocorreu mais de dez anos após os fatos.*

Alegações referentes à natureza jurídica do acordo

39. *Os responsáveis enfatizam que os acordos foram firmados via contrato, e não via convênio. Num contrato, não pode a Administração receber definitivamente o objeto, e depois de 5 anos reclamar supostas irregularidades.*

40. *Explicam que, no caso de contrato, não lhes cabe ficar demonstrando toda a aplicação dos recursos, como se fosse um convênio.*

Parece-nos que a Comissão de Tomada de Contas, data máxima vênua, quer aplicar o regime do convênio no contrato, o que, evidentemente, não é possível.

41. *Além disso, o contrato foi por empreitada por preço global, em que se ajusta a remuneração da obra ou serviço por sua totalidade. A Administração fiscaliza sua execução, o que teria ocorrido, atesta o serviço, a contratada emite a fatura e recebe o pagamento.*

Análise

42. *Sobre a questão do recebimento definitivo dos serviços, não foi apresentado o correspondente termo circunstanciado. Mesmo que exista, ou que se adote a presunção de recebimento por decurso de prazo, não há impedimento para que os atos sejam questionados em sede de TCE. De outro modo, bastaria que a Administração assinasse desenfreadamente termos de recebimento de obras e serviços para impedir qualquer atuação da CGU ou do TCU. O administrador público tornaria inalcançáveis as irregularidades cometidas durante a execução contratual cometendo nova irregularidade, qual seja, assinando o termo de recebimento definitivo.*

43. *O termo de recebimento serve para marcar o momento em que a Administração toma posse da obra, bem ou serviço. Esta transferência resguarda o contratado acerca de defeitos gerados pelo uso da Administração, defeitos estes decorrentes de eventos não imputáveis ao particular. No presente processo questiona-se a própria execução do serviço, e não falhas ou avarias ocorridas após o recebimento.*

44. *Em relação à natureza contratual do ajuste, procede parcialmente a alegação. De fato, o tratamento dado a um contrato é diferente do tratamento dado a um convênio. No entanto, no caso concreto, o próprio termo de contrato exigiu a apresentação de*

determinados documentos como condição para os pagamentos. Cita-se o caso do contrato 76/99 (peça 4, p. 254):

- a) relatório técnico de metas atingidas;
- b) diários de classe;
- c) cópias autenticadas das guias de recolhimento de encargos sociais, referentes ao pagamento de pessoal;
- d) disquete do Sistema Requali;

45. *Idênticas exigências constaram dos demais contratos, conforme peça 6, p. 251 (contrato 75), peça 8, p. 352 (contrato 78) e peça 1, p. 353 (contrato 40). Portanto, eventuais pontos referentes a tais documentos podem sim ser questionados.*

46. *Os editais das licitações faziam ainda mais exigências. Como exemplo, cita-se o edital referente ao contrato 76, à peça 19, p. 45. Além das exigências acima, a contratada deveria apresentar:*

- a) relação nominal das pessoas envolvidas na execução;
- b) função e remuneração no período;
- c) recibos das entregas aos treinandos do vale transporte, ticket-refeição e material didático;
- d) relação dos alunos encaminhados ao mercado de trabalho.

47. *Conteúdo idêntico consta dos demais editais (peça 25, p. 42, e peça 29, p. 48)*

48. *Portanto, apesar do tratamento diferenciado existente entre contratos e convênios, no caso em análise houve exigência expressa de determinados tipos de documentos, como condição para realização dos pagamentos.*

49. *O que não é admissível é a exigência de cumprimento de quesitos específicos de convênios, que não fazem sentido no âmbito de um contrato. Exemplificando, uma empresa contratada, por não ser gestora de recursos públicos, não tem obrigação de manter os valores em uma conta específica. Não há também exigência de que só pague seus fornecedores mediante cheque nominal ou transferência, com identificação do beneficiário, pode tratar os recursos da maneira como desejar, sendo admitido inclusive saque. Se ela está prestando o serviço como um particular, o dinheiro ingressará em seus cofres misturando-se a todas as demais fontes usuais da empresa, não havendo previsão legal para que ela comprove o trajeto de cada parcela que recebera da Sert.*

50. *Deste modo, a cada irregularidade apontada pela CTCE deve-se avaliar se há critério legal ou contratual para a exigência, ou se está-se aplicando indevidamente o regime de convênios a um contrato. Tal aspecto será avaliado na análise dos achados subsequentes.*

Alegações referentes às despesas impugnadas

51. *Os relatórios de TCE referentes aos quatro contratos em análise impugnaram parte das despesas. O detalhamento pode ser visto nas seguintes páginas:*

- a) Contrato 40: peça 2, p. 58;
- b) Contrato 75: peça 7, p. 41 a 43;
- c) Contrato 76: peça 5, p. 37 a 41
- d) Contrato 78: peça 9, p. 37 a 39

52. *Exemplos de itens questionados pela CTCE:*

- a) *notas fiscais referentes a um número de apostilas muito maior do que as contratadas para os quatro cursos;*
- b) *pagamentos de lanches, quando há denúncia de que não houve entrega de lanches aos treinandos;*
- c) *pagamento de lanches, feitos a autônomo, sem que o contrato especificasse sequer a quantidade de lanches entregue;*
- d) *ausência de notas fiscais;*
- e) *despesas acobertadas por recibos comuns, em vez de nota fiscal;*
- f) *notas fiscais com descrição genérica de “despesa”;*
- g) *notas fiscais sem identificação do adquirente, ou quantidade de produtos, ou especificação dos produtos/serviços;*
- h) *pagamento a profissionais não contemplados na planilha de preços;*
- i) *recibos sem data;*
- j) *recibos sem o CNPJ da empresa prestadora do serviço;*
- k) *pagamentos a pessoas completamente estranhas aos diários de classe, listas de frequência ou a qualquer outro documento constante dos autos;*
- l) *pagamento a autônomo para dar manutenção em computadores situados em 17 municípios distantes entre si, e em localidades que não batem com aquelas em que seriam realizados os cursos;*
- m) *pagamento pelo transporte de pessoas, incompatível com a atividade da firma contratada;*

53. *A documentação supracitada está localizada em diversos pontos do processo, a saber:*

- a) *Peça 23, p. 75, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 87 a 96;*
- b) *Peça 24, p. 67 e 121 a 123;*
- c) *Peça 27, p. 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 33;*
- d) *Peça 36, p. 80, 59, 51, 48, 189.*

54. *Em relação a estes pontos, os responsáveis explicam que houve transferência de parte dos recursos referentes a alimentação para a compra de material didático. Isso ocorreu porque a maioria dos alunos já morava perto do local do curso, não sendo necessária utilização de transporte urbano. Tal medida teria sido feita com autorização da Sert.*

55. *Sobre os recibos, informam já terem sido apresentados na defesa protocolada em 2008.*

Análise

56. *Quanto aos recibos, não foi questionada a sua ausência no processo, sim as diversas inconsistências detectadas pela CTCE, tais como: recibos sem CNPJ, recibos sem data, recibos sem especificação de quantidade de produtos etc.*

57. *Em relação a este achado, não há exigência legal, contratual, ou editalícia que impeça a executora de usar os valores recebidos do contrato para pagar pessoas estranhas a ele, afinal, ela não gere recursos públicos. Também não é obrigada a apresentar documentos fiscais ou recibos segundo determinados padrões, eis que não*

dependia disso para liquidar a despesa nem receber seus pagamentos. Isto ocorre porque o acordo teve natureza contratual, e não de convênio.

58. *Por estes motivos, afasta-se o questionamento.*

59. *Por fim, apenas ressalta-se que o que está em análise neste achado é tão somente a glosa decorrente de formalidades referentes aos recibos e documentos fiscais, glosa esta que não pode ser feita por conta da natureza do acordo (contrato e não convênio).*

60. *Por outro lado, os documentos apresentados, em conjunto com outras evidências, podem sim ser usados para firmar convicção quanto à execução ou não do contrato, o que será feito em outro achado.*

Alegações referentes à execução contratual

61. *Os relatórios da CTCE apontam inexecução contratual, decorrente de inúmeros indícios, entre os quais destacam-se os seguintes: (peça 7, p. 45 a 49, peça 5, p. 43 a 47, peça 9, p. 43 a 47:*

- a) falta de identificação e qualificação do corpo técnico;*
- b) no contrato 75/99, nove dos dez instrutores sequer figuraram entre os beneficiários de pagamentos feitos a título de remuneração pelas aulas; são eles: Fernando Di Giani, Gustavo Soares da Silva, Viviane da Conceição Inó, Edin Rivas Ribeiro, Eduardo Aparecido dos Santos, Sandro Reis Amaral, Carlos Augusto da Silva, Leandro da Silva Oliveira e Vinicius Pereira da Silva;*
- c) no contrato 76/99, apenas um dos doze instrutores constantes dos diários de classe recebeu pelas aulas ministradas: Álvaro Donizete Giorgion;*
- d) no contrato 78/99, apenas três dos onze instrutores figuraram entre os beneficiários feitos a título de remuneração pelas aulas: Chiara Ranieri, Clemilton Luiz Bassetto e Wagner Ferragut;*
- e) ausência de indicação das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, contrariando o art. 30, II, da lei de licitações;*
- f) ausência de comprovante de entrega dos materiais didáticos, vale transporte e vale refeição aos alunos;*
- g) ausência de entrega de vale-transporte aos alunos, com a alegação de que moravam perto dos locais dos cursos, alegação incompatível com os endereços constantes das fichas de inscrição dos alunos;*
- h) diários de classe com informações inverossímeis, apontando início das aulas nos dias 8/12/1999 e 10/12/1999, mesmos dias das assinaturas dos contratos;*
- i) 20% do curso destinado a plantão de dúvidas, algo incompatível com um curso de curta duração;*
- j) não foram encaminhados 5% do total de treinandos ao mercado de trabalho em nenhum dos contratos, o que comprovaria a ineficácia completa das ações de qualificação;*
- k) apenas uma pequena fração das fichas de inscrição dos treinandos foi apresentada, contrariando a cláusula nona, item 9.1, do convênio MTE/SEFOR/CODEFAT/4/99, que exigia o arquivamento das fichas e sua disponibilidade aos órgãos de controle interno e externo da União;*
- l) o relatório Requali, contendo dados cadastrais dos treinandos, foi apresentado de forma parcial, constando poucos treinandos e nomes em duplicidade;*

m) *é inverossímil que um autônomo seja responsável pela entrega de 44 mil reais em lanches, em 6 municípios diferentes, e documente a operação com um mero recibo em vez de nota fiscal (peça 36, p. 48);*

n) *é inverossímil que uma pastelaria do bairro Bom Retiro, em São Paulo, receba mais de 18 mil reais para fornecer lanches em Ribeirão Preto e Campinas, distantes 350 e 150 km (peça 23, p. 78), e 13 mil reais para fornecer lanches em Bauru, Presidente Prudente e Sorocaba, também bastante distantes entre si;*

o) *é inverossímil o fato de um autônomo ter recebido cerca de 29 mil reais para dar manutenção em computadores, num período de menos de 30 dias, em 17 municípios distantes entre si (peça 27, p. 30, peça 24, p. 121, peça 36, p. 51, peça 18, p. 188);*

p) *compra de milhares de passes de ônibus junto a empresa que não trabalha com transporte de passageiros.*

62. *Os responsáveis explicam haver inúmeras evidências da execução do contrato:*

a) *a fiscalização do Ministério da Fazenda, sob uma amostra de 469 turmas, constatou a efetiva realização do treinamento, sendo que apenas 17 não apresentaram evidências de que existiram, sendo que o Instituto Dante Pellacani não está na lista;*

b) *o Instituto Dante Pellacani figura como uma das entidades com menor índice de evasão: de 10% a 12%, o que comprova a execução e excelência dos cursos;*

c) *relatório produzido pela Uniemp, contratada para fiscalizar as executoras do Planfor, conclui pela boa execução do programa.*

63. *Solicitam acesso ao relatório da Uniemp, sob pena de configurar limitação ao direito de defesa.*

64. *Sobre a qualificação dos coordenadores e professores, alegam já ter apresentado a documentação na defesa protocolada em 2008. Explicam que, naquela mesma defesa, apresentaram declarações de alunos, professores, e responsáveis pelos locais onde foram feitos os cursos, atestando a sua execução. Juntaram também recibos de pagamentos dos professores.*

65. *Sobre a data de início dos cursos se dar no mesmo dia da assinatura dos contratos (8 e 10/12/1999), explicam que a homologação das licitações ocorrera cerca de quinze dias antes. Sabendo do prazo exíguo para execução dos contratos, prepararam-se para iniciar tão logo os contratos fossem assinados.*

66. *Em relação às fichas dos alunos, explicam ter apresentado, em 2008, o relatório do Sistema Requali, que contém os dados de todos os alunos, tais como nome completo, endereço, telefone, período de aula, número de contrato, nome da mãe, data de nascimento, números de RG e CPF, idade, município, local de nascimento, nome do curso e unidade onde ocorreram os cursos.*

67. *Alegam que toda a documentação comprobatória já havia sido apresentada à CTCE, que simplesmente deixou de analisá-la.*

Análise

68. *Quanto ao acesso ao relatório da Uniemp, ele já encontra-se juntado ao processo (peça 24, p. 13), sendo de livre consulta para as partes. Mesmo que não estivesse, nenhuma das irregularidades usa-o como evidência, sendo todas as impugnações decorrentes de documentos que teriam sido apresentados irregularmente, ou que teriam deixados de ser apresentados, pela própria entidade executora.*

69. *No que se refere à execução contratual, os termos de contrato e os editais de licitação exigiam uma série de documentos comprobatórios. Cita-se o caso do contrato 76/99 (peça 4, p. 254), que exige:*

- a) *relatório técnico de metas atingidas;*
- b) *diários de classe;*
- c) *cópias autenticadas das guias de recolhimento de encargos sociais, referentes ao pagamento de pessoal;*
- d) *disquete do Sistema Requali;*

70. *Idênticas exigências constaram dos demais contratos, conforme peça 6, p. 251 (contrato 75), peça 8, p. 352 (contrato 78) e peça 1, p. 353 (contrato 40).*

71. *Os editais das licitações faziam ainda mais exigências. Como exemplo, cita-se o edital referente ao contrato 76, à peça 19, p. 45. Além das exigências acima, a contratada deveria apresentar:*

- a) *relação nominal das pessoas envolvidas na execução;*
- b) *função e remuneração no período;*
- c) *recibos das entregas aos treinandos do vale transporte, ticket-refeição e material didático;*
- d) *relação dos alunos encaminhados ao mercado de trabalho.*

72. *Conteúdo idêntico consta dos demais editais (peça 25, p. 42, e peça 29, p. 48)*

73. *O Convênio 4/99 SERT/SP exigia que o Estado armazenasse o cadastro dos alunos (peça 1, p. 48 – cláusula 9.1), logo, tal documentação deveria ter sido exigida das executoras.*

74. *Deste modo, era sim exigível da contratada a apresentação da relação de pessoas envolvidas no projeto, dos recibos das entregas do vale-transporte, do ticket-refeição e do material didático. Idem para a relação dos alunos encaminhados ao mercado de trabalho.*

75. *Os responsáveis não trouxeram de fato nenhuma justificativa para a ausência de tais documentos. Em síntese a alegação foi de que tais pontos já teriam sido esclarecidos anteriormente no processo. Contudo, o fato é que ainda não constam dos processos os documentos apontados, comprobatórios da execução – recibos das entregas dos materiais didáticos, do vale transporte, do ticket alimentação, relação e qualificação dos professores, fichas dos alunos.*

76. *Somando-se a estes pontos, há ainda os aspectos relatados pela comissão de TCE que, no conjunto, formam a convicção de inexecução.*

77. *Iniciando-se pelos elementos já citados: ausência de comprovação de entrega do vale-transporte, do ticket refeição e do material didático. Tais elementos têm aspecto central no objeto da contratação – são eles quem garantem a efetiva participação dos alunos. Lembre-se ainda que havia exigência expressa dos editais de licitação quanto à necessidade de comprovação de entrega aos treinandos.*

78. *Por fim, há as notas fiscais impugnadas. Embora a contratada sequer fosse obrigada a apresentá-las, eis que não dependia disso para a liquidação da despesa, tais documentos foram anexados ao processo e de fato contém descrições inverossímeis. O contrato à peça 36, p. 48, evidencia o pagamento de R\$ 44.120,80 em lanches a uma autônoma, residente no bairro de Itaquera, em São Paulo, que deveria entregar lanches*

em Santo André, São Bernardo do Campo, Santos, Osasco e Guarulhos. O contrato não especifica a quantidade nem o tipo de lanches.

79. A nota fiscal à peça 27, p. 23, emitida pela Pastelaria Che TIN Ltda., no bairro Bom Retiro em São Paulo, no valor de R\$ 13.000,0, também não especifica nem quantidade e nem tipo dos lanches. Esta nota está na documentação auxiliar do contrato 78/99, referente às cidades de Bauru, Presidente Prudente e Sorocaba (vide peça 8, p. 350).

80. A mesma pastelaria recebeu mais R\$ 18.681,14, novamente referente a lanches (peça 23, p. 78). Não há detalhamento de quantos nem quais lanches. A nota está junto à documentação do contrato 76/99, que atendeu às cidades de Ribeirão Preto, Jundiaí e Campinas.

81. É de fato inverossímil que valores tão altos sejam transacionados sem um mínimo de detalhamento do produto a ser entregue, junto a empresas pequenas situadas na Zona Leste de São Paulo, contratadas para entregar lanches nas mais diversas cidades do Estado.

82. Acrescente-se ainda a aparente incapacidade física de alguns dos lugares onde teriam ocorrido as aulas. A título de exemplo, tome-se o endereço Rua Dr. Henrique Augusto Vogel, 575, onde teriam ocorrido os cursos de Campinas. A foto do lugar, obtida a partir do Google Maps, é a seguinte:



83. Trata-se de uma casa, de pequeno tamanho, na qual teriam ocorrido os seguintes cursos, todos no período de 08/12/1999 a 20/12/1999, em todos os dias da semana, exceto natal e ano novo (vide peça 22, p. 118 a 121, e peça 23, p. 1 a):

Item	Manhã (7h às 12h)	Tarde (12h30 às 17h30)	Noite (18h às 23h)

1	<i>Instalação e manutenção de computadores – 25 alunos – Instrutor Marcelo Arconello</i>	<i>Instalação e manutenção de computadores – 25 alunos – Instrutor Marcelo Arconello</i>	<i>Instalação e manutenção de computadores – 25 alunos. Instrutor Osvaldo Marinho Rosa Jr</i>
2	<i>Visual Basic – 25 alunos – Instrutor Francismar José Lemos Jr</i>	<i>Web Design – 25 alunos – Instrutora Ana Paula Geremias</i>	<i>Visual Basic – 25 alunos – Instrutor Giovanni de Medeiros Basso</i>
3	<i>Arquitetura de Banco de Dados – 25 alunos – Instrutor José Aurélio Cavalcanti</i>	<i>Rede de Computadores – 25 alunos – Instrutor Carlos Eduardo Sakamoto</i>	<i>Rede de Computadores – 25 alunos – Instrutor Carlos Eduardo Sakamoto</i>
4	<i>Web Design – 25 alunos – Instrutora Ana Paula Geremias</i>		
<i>Total de alunos por período e por dia</i>	100	75	75

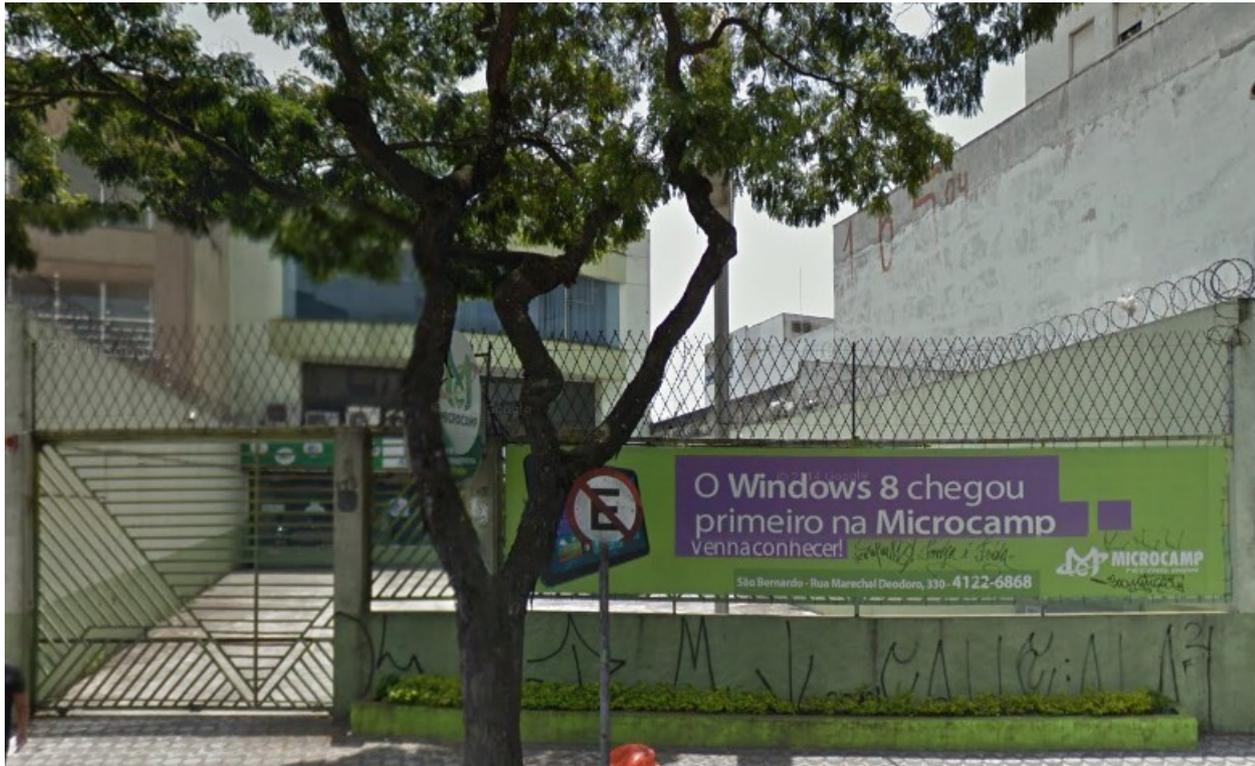
84. Deste modo, pela casa apresentada na figura acima circulavam diariamente 250 alunos, sendo 100 deles no período de 7h às 12h, o que não é razoável, dadas as dimensões do lugar.

85. O endereço de Presidente Prudente não foi localizado no Google Maps (numeração não consta do site). O endereço de Jundiaí utilizado foi o seguinte (Rua Marechal Deodoro da Fonseca, 421):



86. É outro imóvel de pequenas dimensões, não compatível com um ambiente de ensino. No entanto, como em Jundiáí houve apenas uma turma de 25 alunos, ainda seria fisicamente possível alocar tantas pessoas no imóvel acima, ao mesmo tempo.

87. Em São Bernardo do Campo, não foi localizado o endereço informado, à Av. Faria Lima, 219, mas na mesma rua há uma escola de informática normalmente estabelecida:



88. *O único ponto do qual se diverge da CTCE é o referente aos recibos dos instrutores. Fez-se a checagem para o caso do contrato 76/99 e, ao contrário do alegado pela comissão, localizaram-se os recibos da maior parte dos instrutores, com ressalva para o do Sr. Álvaro Donizeti Giorgion. Todos os demais instrutores indicados nos diários de classe, às peças 22, p. 86 a 121, e 23, p. 1 a 18, têm seus recibos anexados à peça 24, p. 50 a 65.*

89. *Apesar disso, o conjunto de todos os demais elementos verificados, cujo cerne é a falta dos documentos exigidos nos contratos e nos editais de licitação, permite concluir pela ocorrência da irregularidade. Propõe-se rejeitar as alegações de defesa.*

Defesa do Sr. Walter Barelli

90. *O responsável foi citado em virtude da seguinte ocorrência, detalhada no ofício à peça 54:*

O débito é decorrente de sua conduta, como responsável pela celebração e pelo acompanhamento dos Contratos Sert/Sine 40/99, 075/99, 076/99 e 078/99, ante as seguintes ocorrências:

a) inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; e

b) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

91. *Como se observa, há duas diferentes irregularidades em análise:*

a) contratação de entidade com dispensa indevida de licitação, o que se refere exclusivamente ao contrato 40/99, dado que os demais foram licitados;

b) fiscalização deficiente, com autorização de pagamento de parcelas sem apresentação da prestação de contas das parcelas anteriores.

92. *A defesa do Sr. Walter Barelli consta da peça 64. O responsável inicia alegando prescrição quinquenal, eis que esteve à frente da Sert/SP até janeiro de 2002, donde se conclui que as supostas irregularidades ocorreram há mais de cinco anos.*

93. *Acrescenta não haver nexo de causalidade. O responsável nunca determinou qualquer contratação ou pagamento a entidades, por sua única e exclusiva vontade. Toda a execução do PEQ/99 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho. Os projetos aprovados tinham sua execução subordinados a uma supervisão externa, executada por instituição contratada para este fim – a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade Empresa) – criado no âmbito da Unicamp.*

94. *Explica que a execução do PEQ/99 foi plenamente fiscalizada de acordo com o plano de trabalho, o que é atestado pelo relatório da Uniemp. Cita ainda precedente do TCU (Acórdão 5/2004-Plenário), julgando a execução do PEQ/99 no Distrito Federal, em que se concluiu pela inexistência de débito. Trata-se do TC 003.190/2001-5, em que o Relator detalha as especificidades do complexo Planfor.*

O que Ministro Benjamin Zymler relata, em seu voto, com bastante sensatez, no processo acima transcrito, é um esboço da realidade vivida por todos os órgãos, sociedades e associações que participaram do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, donde se pode concluir que todas as acusações que ora estão sendo feitas não são decorrentes de dolo/culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, dentre os quais podem ser citados:

- a) a criação de um projeto social extremamente interessante e ambicioso, todavia, sem estrutura adequada para sua fiel execução e fiscalização;*
- b) estipulação de normas inadequadas, algumas de difícil e outras de impossível aplicação, gerando a necessidade, por parte dos executores, de criação de procedimentos novos e mais flexíveis para atingir o objeto do convênio e seu público alvo;*
- c) erros formais/processuais recorrentes por parte da Administração Pública por ausência de conhecimento técnico de um programa que acabara de ser criado e que dependia de uma estrutura inexistente.*

95. *O responsável alega ainda que os testemunhos colhidos pela Sert comprovam que a escolha das entidades conveniadas não era feita pelos gestores, nem pelo coordenador, mas sim por um grupo de trabalho criado por decreto. Tal comissão era composta de funcionários da Sert, de um representante da comissão estadual de emprego, de membro da sociedade civil e do Ministério do Trabalho. O grupo de trabalho obedecia às regras estipuladas no edital para determinar quais entidades participariam do programa.*

96. *O Sr. Barelli prossegue listando depoimentos de outras testemunhas, enfatizando que todos eles afastam sua responsabilização.*

97. *Finaliza pedindo que a representação seja julgada improcedente, afastando-se o nexo de causalidade por omissão, rejeitando-se o pleito de devolução de quantias.*

Análise

98. *Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da Sert/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto*

pactuado. Essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado (Acórdãos 3.417/2014-Plenário, 3.210/2014- Plenário, 4.305/2014-1ª Câmara, 2.789/2014-2ª Câmara, dentre outros).

99. *Em relação à prescrição, cabem os mesmos argumentos já apresentados nesta instrução (itens 24 a 26) quando da análise da defesa do Instituto do Trabalho Dante Pellacani, não assistindo razão ao responsável.*

100. *Os comprovantes de notificação do Sr. Barelli, datados de 2008, encontram-se às peças 2, p. 94 (contrato 40/99), 5, p. 97 (contrato 76/99), 7, p. 105 (contrato 75/99) e 9, p. 101 (contrato 78/99).*

101. *Quanto ao primeiro ponto do ofício de citação, qual seja, a dispensa indevida de licitação, o responsável não se manifestou. Lembre-se que foi do então Secretário de Estado que partiu a ratificação de dispensa de licitação, conforme documento à peça 1, p. 345.*

102. *O art. 24, XIII, no qual pretendeu-se embasar a contratação direta, enquadra-se nas dispensas em razão de atributos pessoais do contratado. Nas palavras de Joel de Menezes Niebuhr, em seu livro “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, 2003, o Estado, visando fomentar as atividades das entidades do terceiro setor, oferece-lhes tratamento privilegiado.*

A ideia é de contratar ditas entidades especialmente qualificadas, que, mesmo indiretamente, propiciam retorno ao interesse público, em vez de contratar qualquer outra entidade, cujo retorno, consubstanciado em lucro, é compartilhado apenas entre seus sócios.

Ocorre, e aí está o ponto nodal da questão, que, em obséquio à vantagem de contratar com o Poder Público sem prévia licitação, a criação dessas entidades se espalhou por toda parte. Ela tornou-se um dos negócios mais lucrativos, conquanto, paradoxalmente, tenham que exteriorizar a forma de entes sem fins lucrativos. Os administradores de muitas dessas instituições apenas alteram o modo de auferir os lucros: em vez de declará-los, passam a recebê-los de forma indireta, quer através de altos salários, quer mediante a compra de bens e equipamentos para uso pessoal. Malgrado isso, hoje é usual a prática de beneficiar apadrinhados políticos com procedimento que revela tamanha imoralidade.

103. *Nesse contexto, ganha relevância a demonstração de cumprimento de todos os quesitos previstos no citado inciso.*

Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

104. *Não consta do processo qualquer evidenciação da inquestionável reputação ético-profissional da entidade escolhida, que demonstre ser ela merecedora do incentivo estatal previsto pela lei de licitações. O parecer à peça 1, p. 341, deixa isso claro:*

Note-se que a inquestionável reputação ético-profissional da contratada, exigência expressa do art. 24, XIII da citada lei federal, não foi expressamente comprovada nem sequer expressamente declarada por autoridade competente. Todavia considera-se como implicitamente e tacitamente reconhecida, tanto pelo teor do parecer técnico, quanto pela manifestação do Sr. Responsável pela Área de Qualificação Profissional e finalmente pela aprovação formal da Proposta da Entidade por parte do Sr. Coordenador Estadual do SINE/SP

105. *Ou seja, as características particulares da contratada, que constituem-se no cerne do permissivo legal para a contratação direta, foram simplesmente tomadas como “implicitamente reconhecidas”, o que não é admissível.*

106. *Propõe-se rejeitar as alegações de defesa em relação a esse aspecto.*

107. *Pondera-se apenas que a dispensa indevida de licitação não acarreta necessariamente em débito. Acaso o contrato tivesse sido regularmente executado, não haveria que se falar em débito. Logo, a dispensa indevida de licitação deve acarretar tão somente em multa, sendo o débito decorrente da inexecução contratual.*

108. *O segundo aspecto da citação está relacionado à fiscalização ineficiente, com pagamento de parcelas sem a apresentação da documentação relativa às parcelas anteriores.*

109. *Sobre esse ponto, não foram localizadas nos autos as evidências que ligariam ao Sr. Barelli à irregularidade. As autorizações de pagamento, situadas às peças 1, p. 373, 2, p. 20, 4, p. 270, 6, p. 273, e 8, p. 362, não levam sua assinatura.*

110. *Por estes motivos, propõe-se acatar suas alegações de defesa quanto a esta irregularidade.*

Defesa do Sr. Luis Paulino

111. *O responsável foi citado em virtude da seguinte ocorrência, detalhada no ofício à peça 55:*

O débito é decorrente de sua conduta, como responsável pela celebração e pelo acompanhamento dos Contratos Sert/Sine 40/99, 075/99, 076/99 e 078/99, ante as seguintes ocorrências:

a) inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; e

b) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

112. *Como se observa, há duas diferentes irregularidades em análise:*

a) contratação de entidade com dispensa indevida de licitação, o que se refere exclusivamente ao contrato 40/99, dado que os demais foram licitados;

b) fiscalização deficiente, com autorização de pagamento de parcelas sem apresentação da prestação de contas das parcelas anteriores.

113. *A defesa do Sr. Paulino consta da peça 65 e tem idêntico teor à do Sr. Barelli, dado que ambas foram redigidas pelo mesmo advogado.*

Análise

114. *Quanto às alegações preliminares sobre prescrição, cabem os mesmos comentários feitos quando da análise do Sr. Barelli.*

115. *Sobre a indevida dispensa de licitação, não foi localizado qualquer documento vinculando o Sr. Paulino à autorização para contratação direta (peça 1, p. 333 a 345). O documento mais próximo disso é o ofício datado de 13/8/1999 (peça 1, p. 329), em que o responsável aprova a proposta de trabalho da entidade executora, e solicita abertura de processo administrativo para que fosse firmado um convênio.*

116. *Propõe-se acatar as alegações de defesa quanto a este primeiro aspecto.*

117. O segundo ponto abordado foi a autorização de pagamento sem a apresentação da documentação devida. A comissão de CTCE aponta que os pagamentos foram autorizados sem a apresentação da relação dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho.

118. De fato, analisando as cláusulas contratuais, tal documento era pré-requisito para as autorizações de pagamento. No âmbito do contrato 40/99, a exigência constava da cláusula 5.3 (peça 1, p. 353 e 355). Nos demais contratos, as cláusulas eram as de número 5c e 5.3 (peça 4, p. 254, peça 6, p. 251 e 253, peça 8, p. 352).

119. No entanto, não consta a assinatura do Sr. Paulino em todas as autorizações de pagamento. Foram localizadas as autorizações a seguir:

Contrato	Valor (R\$)	Responsável pela assinatura	Localização no processo
4/99	10.009,60	Luis Antônio Paulino	Peça 1, p. 373
4/99	2.502,40	João Barizon Sobrinho	Peça 2, p. 20
76/99	65.975,00	João Barizon Sobrinho	Peça 4, p. 270
75/99	219.775,00	João Barizon Sobrinho	Peça 6, p. 273
78/99	62.550,00	João Barizon Sobrinho	Peça 8, p. 362

120. Como se observa, o Sr. Paulino assinou uma única autorização de pagamento, e só pode ser responsabilizado por ela. Nos demais casos, se houver responsabilização, a mesma deve recair sobre o Sr. Barizon, que sequer fora citado. Consoante informações extraídas do TC 020.901/2012-7, o Sr. João Barizon Sobrinho faleceu em 6/10/2005, deixando bens para a viúva (Nerice do Prado Barizon) e os três filhos (Tiago do Prado Barizon, Pedro do Prado Barizon e Veronica do Prado Barizon).

121. No entanto, observa-se que a documentação faltante, que originou o apontamento da CTCE, foi tão somente a lista de 5% dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, lista essa exigida para autorizar apenas a última parcela de cada contrato. Em outras palavras, a única autorização assinada pelo Sr. Luis Paulino não dependia da apresentação do documento faltante. Portanto, propõe-se acatar as alegações de defesa do Sr. Paulino.

122. Observa-se que os documentos relacionados ao cerne da imputação de inexecução, quais sejam, comprovação de entrega de vale transporte, ticket alimentação, material didático, fichas dos treinandos, documentos referentes à equipe de instrutores, não eram exigidos para o pagamento de cada uma das parcelas.

123. Quanto ao Sr. Barizon, o responsável não foi citado na fase interna da 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. Neste sentido, transcreve-se trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU proferido nos autos do TC 017.134/2012-9 (Acórdão 5.044/2013-TCU-2ª Câmara):

17. Ainda quanto ao ressarcimento do débito, em princípio recai a correspondente responsabilidade sobre o gestor público ordenador do pagamento irregular (Senhor João Barizon Sobrinho; falecido) e, também, sobre a executora dos serviços e beneficiária dos valores (empresa Rodycz & Witiuk SC Ltda.). Entretanto, a nosso ver, resulta inviável na atualidade incluir, na relação jurídica processual, a responsabilidade do Senhor João Barizon Sobrinho para o fim de atribuir o débito aos herdeiros do referido gestor falecido, na forma proposta pela Unidade

Técnica (itens 22, letra “b”, e 25, letra “c”, da peça 13), mesmo que o desfecho fosse pelo arquivamento do processo sem julgamento do mérito e sem cancelamento do débito. Isso porque, desde a data do fato gerador da irregularidade subsistente (último pagamento de despesa realizado em 30.12.99 sem a devida contraprestação dos serviços; peça 1, p. 361) até a atualidade, já decorreram mais de 10 (dez) anos de tramitação do processo sem que tivesse sido notificado o gestor responsável pelos pagamentos à época (Senhor João Barizon Sobrinho) ou os seus herdeiros após o falecimento ocorrido em 06.10.2005 (peça 11), decurso de prazo considerado pelo Tribunal como limite temporal para aferir a viabilidade do regular exercício do contraditório e da ampla defesa de gestores públicos (ou de seus sucessores) e agentes privados envolvidos.

CONCLUSÃO

124. *Tendo em vista a análise realizada, propõe-se acatar as alegações de defesa de Nilson Araújo de Souza (itens 34 a 36).*

125. *Quanto ao Instituto Dante Pellacani, propõe-se:*

a) *acatar as alegações em relação ao contrato 40/99, dado o decurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a primeira notificação (itens 27 a 30);*

b) *rejeitar as alegações de defesa em relação aos demais contratos (itens 21 a 26 e 31 a 37), imputando-lhe o débito correspondente aos contratos 75, 76 e 78/99.*

126. *Em relação ao Sr. Walter Barelli, propõe-se:*

a) *acatar as alegações de defesa referentes às autorizações de pagamento (itens 108 a 110);*

b) *rejeitar as alegações de defesa referentes à dispensa indevida de licitação (itens 98 a 107).*

127. *Para o Sr. Barelli restaria apenas a proposta de aplicação de multa, donde poder-se-ia alegar a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, dado o decurso de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a citação promovida pelo TCU. Na linha dos acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara, 4.089/2015-1ª Câmara, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, adotam-se as regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.*

128. *No entanto, lembre-se que a notificação válida realizada pelo órgão repassador dos recursos federais na fase interna da tomada de conta especial interrompe a contagem do prazo prescricional. Nesse sentido o voto condutor do Acórdão 5061/2015-2ª Câmara:*

17. *Quanto à possibilidade de aplicação de multa, observo que os fatos irregulares que caracterizaram o débito ocorreram nos exercícios de 1999 a março de 2001. Pelo critério de prescrição previsto no Código Civil (arts. 205 e 2.028) e adotado em reiteradas deliberações do TCU enquanto não se aprecia o TC 007.822/2005-4, aplica-se, nesse caso, o prazo decenal, com início da contagem em 11/1/2003, data de publicação do Código Civil.*

18. *A citação válida da ONG ocorreu em 23/4/2015, mais de dez anos após o marco inicial fixado, o que impede a imputação de multa. A responsável, por sua vez, foi citada na fase interna da TCE em 16/8/2010 e teve ciência das irregularidades que estavam sendo apontadas.*

19. *Observo que a TCE autuada neste Tribunal representa as etapas finais de um procedimento de apuração que se iniciou no âmbito do órgão repassador. As notificações realizadas na fase interna constituem parte integrante desse processo e inclusive servem, por exemplo, como referência para a contagem do prazo de dez anos desde a ocorrência do dano, findo o qual fica dispensada a instauração de TCE (art. 6º, inciso II, da IN 71/2012). Nesse contexto, as notificações válidas realizadas pelo órgão repassador não devem ser processualmente ignoradas no âmbito do TCU para caracterização da prescrição.*

20. No caso concreto, dado que houve notificação regular da dirigente da ONG em 2010, a contagem do prazo foi interrompida e não se operou prescrição da ação punitiva deste Tribunal. A essa responsável cabe, portanto, a aplicação da multa proposta pela unidade técnica com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

129. Não cabe, portanto, considerar prescrita a pretensão punitiva.

130. Em relação ao Sr. Luis Paulino, propõe-se:

a) acatar as alegações referentes à dispensa indevida de licitação (itens 115 e 116);

b) acatar as alegações referentes às autorizações de pagamento (itens 117 a 121);

131. Quanto ao Sr. João Barizon Sobrinho, considera-se prejudicada a sua inclusão na relação processual, bem como a imputação de débito aos seus herdeiros e sucessores, tendo em vista o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (item 123).

132. Finalmente, a instrução anterior já realizou a proposta de excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (peça 43), a qual será mantida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff;

b) considerar prejudicada a inclusão, na relação processual, da responsabilidade do Sr. João Barizon Sobrinho, Coordenador Adjunto do SINE/SP, responsável pela liberação das parcelas dos contratos em análise;

c) acatar as alegações de defesa do Sr. Nilson Araújo de Souza e do Sr. Luis Antônio Paulino;

d) acatar parcialmente as alegações de defesa do Instituto Dante Pellacani, e do Sr. Walter Barelli;

e) com fundamento nos artigos. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da lei 8.443/1992, combinado com os artigos 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os artigos 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Instituto Dante Pellacani (CNPJ 67.350.231/0001-04), condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se os valores já ressarcidos.

Contrato	Data da ocorrência	Valor original (R\$)	Tipo
75/99	12/01/2000	219.775,00	Débito
76/99	12/01/2000	65.975,00	Débito
78/99	12/01/2000	62.550,00	Débito

f) julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, caput e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 irregulares as contas do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92;

g) com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da lei 8.443/1992, combinados com os artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Nilson Araújo de Souza (CPF 020.177.503-44) e Luis Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), dando-lhes quitação plena.

g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, 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 § 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”.

2. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente da proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), por consolidação de débitos, em razão de irregularidades na execução dos Contratos Sert/Sine n°s 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat n° 04/99-Sert/SP.

2. O referido Convênio (peça 1, p. 36-56), celebrado em 04/05/1999, teve 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). A Sert/SP, como conveniente, responsável pelo atingimento da finalidade pactuada, realizou as referidas contratações com o Instituto Dante (peça 1, p. 349-359; peça 4, p. 250-260; peça 6, p. 247-259; peça 8, p. 348-358), envolvendo recursos da ordem de R\$ 373.324,00 (valor histórico).

3. Como a realização dos respectivos objetos contratuais não restou demonstrada, foi apurado débito parcial no Contrato n° 40/99 e total nos demais, no valor de R\$ 366.723,12 (valor histórico). As evidências dizem respeito, essencialmente, à falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, da disponibilidade de instalações adequadas, do encaminhamento de pelo menos 5% dos treinados ao mercado de trabalho, à indisponibilidade das fichas de inscrição e comprovação de entrega de certificados e às inconsistências verificadas nas demonstrações contábeis (peça 2, p. 217).

4. No âmbito do TCU, após a realização de diligências (peças 14 e 17 a 41), foram citados os responsáveis solidários: Instituto do Trabalho Dante Pellacani (entidade executora), Sr. Nilson Araújo de Souza (ex-presidente da entidade executora), Sr. Walter Barelli (ex-secretário do Sert/SP, signatário do Convênio e dos contratos), Luis Antônio Paulino (ex-coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo – Sine/SP, ordenador de despesas).

5. O Instituto contratado e seu dirigente à época dos fatos, Sr. Nilson Araújo de Souza, foram citados por não comprovar a execução das ações de qualificação profissional contratadas (peças 52 e 53) e apresentaram alegações de defesa conjuntas (peças 72 a 75).

6. Diante das alegações iniciais de nulidade do processo por motivo de prescrição, a Secex/SP não deu razão aos responsáveis, tendo em vista o entendimento de que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”, conforme Súmula TCU n° 282. Porém, especificamente em relação ao Contrato n° 40/99, a unidade técnica observou que decorreram mais de dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela

- autoridade administrativa competente, e reconheceu o prejuízo à ampla defesa neste caso, excluindo do débito o valor correspondente a essa avença (peça 85, p. 6-7).*
- 7. A Secex/SP ressaltou a presença de algumas notas fiscais nos autos contendo descrições inverossímeis, que, em conjunto com outras informações pesquisadas, como a incapacidade física dos lugares onde teriam ocorrido as aulas, reforçaram as evidências de inexecução dos objetos. Como novamente não foram apresentados os itens previstos nos contratos e nos editais de licitação para comprovar a execução do objeto, acrescentando-se apenas os recibos de instrutores, as alegações de defesa foram rejeitadas e a responsabilidade do Instituto Dante pelo ressarcimento do débito foi mantida (peça 85, p. 13-17).*
- 8. Em relação ao dirigente do Instituto, Sr. Nilson Araújo de Souza, a unidade técnica admitiu livrá-lo das imputações de débito por não estarem presentes os requisitos para desconsideração da personalidade jurídica da entidade (desvio de finalidade ou confusão patrimonial), necessários para justificar a sua responsabilização (peça 85, p. 8-9).*
- 9. Por sua vez, o Sr. Walter Barelli, ex-secretário do Sert/SP, buscou afastar sua responsabilidade, amparando-se essencialmente na existência de uma instituição contratada para realizar a fiscalização dos contratos, o Instituto do Fórum Permanente Universidade Empresa (Uniemp); na designação de um Grupo de Trabalho especificamente para determinar as entidades que participariam do Programa; e nas fragilidades da estrutura do MTE para conduzir o Planfor (peça 64).*
- 10. Observando as ocorrências elencadas na citação (peça 54), a Secex/SP considerou que não foram apresentadas alegações de defesa referentes à dispensa indevida de licitação no Contrato nº 40/99. Como o então secretário ratificou a dispensa de licitação (peça 1, p. 345) e não foi evidenciada a inquestionável reputação ético-profissional da entidade escolhida, prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 como requisito para a contratação direta, manteve-se o entendimento de que a conduta foi irregular, ensejando a proposta de multa ao responsável (peça 85, p. 19).*
- 11. Quanto à inexecução dos contratos e, por conseguinte, do Convênio, por motivo de fiscalização ineficiente da aplicação dos recursos transferidos, com autorização de pagamento de parcelas sem a prestação de contas das parcelas anteriores, a responsabilidade do ex-secretário foi afastada ao se verificar que as autorizações emitidas não foram assinadas por ele (peça 85, p. 19-20).*
- 12. O Sr. Luís Antônio Paulino, ex-coordenador do Sine/SP e ordenador de despesas, foi citado pelas mesmas ocorrências e apresentou defesa com idêntico teor à do Sr. Walter Barelli (peças 55 e 65).*
- 13. Como não foi localizado qualquer documento vinculando o Sr. Luís à autorização para contratação direta (peça 1, p. 333-345), a unidade técnica concluiu que este não deveria responder pela indevida dispensa de licitação. Quanto ao pagamento de parcelas sem apresentação da prestação de contas das parcelas anteriores, observou-se que o responsável assinou apenas a primeira autorização de pagamento do Contrato nº 40/99, cuja liberação não dependia da documentação faltante, referente à comprovação do encaminhamento de 5% dos treinandos ao mercado de trabalho. Ante essa constatação, propôs-se acatar as alegações de defesa do Sr. Luís Paulino (peça 85, p. 21).*
- 14. Registrou-se que os demais pagamentos foram autorizados pelo Sr. João Barizon Sobrinho, falecido em 06/10/2005. Como ele não compareceu aos autos na fase interna da TCE, a unidade técnica defendeu que não caberia o chamamento de seus herdeiros aos autos, decorridos mais de 10 anos do fato gerador da irregularidade, tendo em vista o disposto na Instrução Normativa TCU nº 71/2012.*
- 15. Concluídas as análises das alegações de defesa, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido de julgar regulares as contas do Sr. Nilson Araújo de Souza*

(ex-presidente da entidade executora) e do Sr. Luís Antônio Paulino (ex-coordenador do Sine/SP), dando-lhes quitação; irregulares as contas do Sr. Walter Barelli (ex-secretário do Sert/SP; conveniente/contratante) pela dispensa indevida de licitação (Contrato nº 40/99), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92; irregulares as contas do Instituto do Trabalho Dante Pellacani, condenando-o ao pagamento do débito, referente à integra dos valores dos Contratos nºs 75/99, 76/99 e 78/99 (peça 85, p. 22-23).

II

16. Com as devidas vênias, considero que os elementos dos autos não permitem afastar a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, ex-secretário do Sert/SP, pelo débito apurado.

17. Na citação do responsável à peça 54, a ocorrência relacionada ao débito a ele imputado foi descrita nos seguintes termos:

“a) **inexecução dos Contratos Sert/Sine 40/99, 75/99, 76/99 e 78/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP** (grifo nosso), decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores;”

18. A despeito de haver menção às autorizações de pagamento, a responsabilidade do ex-secretário não se vincula à presença de sua assinatura nesses documentos, como considerado na análise da unidade técnica (peça 85, p. 19-20).

19. No Relatório de TCE (peça 1, p. 216 e 218), fica claro que o responsável, como secretário do Sert/SP à época dos fatos, na condição de gestor dos recursos repassados pela União, deixou de zelar para que as ações de qualificação profissional fossem executadas segundo as cláusulas pactuadas nos contratos em tela, frustrando os objetivos do Convênio.

20. Ou seja, uma vez que a entidade contratada não cumpriu adequadamente os objetos pactuados, o contratante deveria ter tomado as medidas adequadas, nos termos da Lei nº 8.666/93. Como não as adotou, responde, perante o concedente, pela não aplicação regular dos recursos recebidos, conforme disposto na IN/STN nº 01/1997.

21. Veja-se que as alegações trazidas aos autos pelo responsável à peça 64 têm teor semelhante às apresentadas por ele em outros processos do TCU relativos a recursos do Planfor, a exemplo do TC nº 017.156/2012-2 (Acórdão nº 1110/2014-2ª Câmara), e visam justificar sua responsabilidade como gestor dos recursos transferidos, conforme se depreende dos principais pontos abordados:

a) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do Plano Estadual de Qualificação – PEQ era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade Empresa);

b) a efetivação dos pagamentos estava vinculada aos Relatórios da Uniemp (que teriam atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999);

c) as irregularidades constatadas teriam decorrido de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

22. Avalio, porém, que esses argumentos não merecem ser acolhidos em favor do responsável. Conforme Acórdão nº 737/2009-Plenário, o papel do gestor dos recursos não se confunde com o da entidade contratada para dar suporte às ações de fiscalização:

“A obrigação de zelar pela boa qualidade das ações e dos serviços prestados pelo contratado, a fim de alcançar eficiência e eficácia, conforme disposto no Convênio 008/99 é do Estado (Cláusula 3ª em seus subitens 3.2.1 e 3.2.5). A contratação da Fapec para dar suporte às ações de fiscalização não delega tal obrigação àquela instituição, portanto, toda e qualquer irregularidade relacionada à execução do contrato continua sendo de responsabilidade do contratante.”

23. *O ex-secretário de estado apresentou os mesmos argumentos na fase interna da TCE, que foram rejeitados pela Comissão designada pelo MTE (peça 2, p. 225):*

“[...] a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras, não exige a SERT/SP e seus gestores, das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar, que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT N°. 004/99 – SERT/SP, portanto, sua função era de assistência e não de substituição, sendo a mesma uma entidade executora e, como tal, passível de acompanhamento e supervisão por parte da equipe técnica da SERT/SP que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional.”

24. *Quanto aos fatores externos que teriam concorrido para as irregularidades, vale ressaltar que o inadimplemento dos contratos em tela é decorrente da atuação omissa da Seter/SP, entidade contratante, não havendo nessa relação interferência direta do Ministério do Trabalho e Emprego, órgão repassador dos recursos. Nesse sentido, são oportunas as colocações constantes do Relatório do Acórdão n° 365/2011-Plenário, referente à gestão de recursos do Planfor pela Seter/MS:*

*“As falhas de concepção do Planfor podem ter tido caráter determinante na qualidade dos resultados alcançados, em termos de qualificação profissional ministrada e de efetiva inserção no mercado de trabalho. Serviriam de atenuante, apenas, se este fosse o prisma de análise. **Em nada se relacionam à simples verificação da prestação de um serviço ou à realização de contratação direta sem licitação, os quais não dependem da qualidade da política pública formulada em nível federal (grifo nosso).**”*

25. *Considerando que o Sr. Walter Barelli não logrou êxito em afastar sua responsabilidade, tampouco foi comprovada a execução dos contratos na forma ajustada, permanecendo o débito decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento dos objetos pactuados, devem suas contas serem julgadas irregulares com a condenação solidária em débito, como foram os Acórdãos n°s 487/2008 (subitem 9.8), 1026/2008 (subitem 9.6) e 203/2010 (item 9.1), todos do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos n°s 550/2010 e 319/2010 e 365/2011.*

III

26. *Ainda em relação ao Sr. Walter Barelli, foi apresentada proposta de multa em razão da dispensa indevida de licitação, apesar do decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do fato (27/09/1999; peça 1, p. 349) e a citação pelo TCU (13/02/2015; peça 58).*

27. *Para tanto, a unidade técnica considerou que a contagem do prazo prescricional teria sido interrompida pela notificação realizada na fase interna desta TCE (25/02/2008; peça 2, p. 219), na linha do Acórdão n° 5061/2015-2ª Câmara (peça 85, p. 22).*

28. *Observo que não houve, no âmbito desta Corte de Contas, a uniformização do entendimento a respeito da prescrição do exercício da pretensão punitiva nos processos de controle externo, existindo decisões fundamentadas tanto na tese jurídica de*

imprescritibilidade quanto nas teses de prescrição quinquenal ou decenal. Também existem entendimentos diferentes quanto aos eventos a serem considerados válidos para a interrupção da contagem do prazo prescricional.

29. *Apesar disso, defendo que se adote a jurisprudência atualmente predominante no TCU acerca do tema, que é pela aplicação das regras geral e intertemporal estipuladas, respectivamente, nos arts. 205 e 2.028 do Código Civil, interrompendo-se a contagem do prazo prescricional de dez anos com a citação válida do responsável (ou audiência), nos termos do que dispõe o art. 219, caput, do Código Processual Civil, de aplicação subsidiária aos processos de controle externo. Esse entendimento é conferido nos Acórdãos n^{os} 2583/2008-Plenário, 904/2003-2^a Câmara, 7592/2015-1^a Câmara e 9795/2015-2^a Câmara, entre outros.*

30. *Diante disso, divergindo da unidade técnica, posiciono-me por não aplicar multa ao Sr. Walter Barelli em razão da irregular dispensa de licitação, com fulcro no art. 58 da Lei n^o 8.443/92. Também deixo de propor a multa prevista no art. 57 da mesma Lei, posto que os fatos geradores dos débitos imputados ao ex-secretário estadual datam de 12/01/2000, incidindo a prescrição em 11/01/2013 (regra de transição), data anterior à citação do responsável (13/02/2015).*

IV

31. *Antes de concluir, registro minha concordância com a análise da unidade técnica quanto à responsabilidade do Sr. Nilson Araújo de Souza, ex-presidente do Instituto Dante. Como os ajustes celebrados com a entidade tiveram natureza contratual, sendo esta reembolsada pelo erário pelos serviços a seu cargo, o seu dirigente não atuou como gestor de recursos públicos. Diante disso, e da ausência dos requisitos para desconstituir a personalidade jurídica da entidade contratada, considero pertinente que o Instituto responda pelo débito sem a condenação solidária de seu dirigente (peça 85, p. 8-9).*

32. *Ressalvo, porém, que a análise conduz à exclusão do Sr. Nilson Araújo de Souza da relação processual, e não ao julgamento de suas contas pela regularidade, conforme propôs a unidade técnica.*

33. *Ante o exposto, este representante do MP/TCU diverge parcialmente da proposta alvitrada pela Secex/SP à peça 85, sugerindo as seguintes alterações:*

a) *julgar irregulares as contas do Sr. Walter Barelli, condenando-o ao ressarcimento do débito em solidariedade com o Instituto de Trabalho Dante Pellacani;*

b) *ainda em relação ao Sr. Walter Barelli, retirar a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n^o 8.443/92; e*

c) *excluir o Sr. Nilson Araújo de Souza do rol de responsáveis deste processo”.*

É o relatório.