

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 020.056/2014-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: André Menezes de Melo (128.472.318-62); José Luiz Ricca (028.027.758-04); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato Comércio Varejista Osasco e Região (00.842.257/0001-90)

Representação legal: Renata Licia de Oliveira (188.173/OAB-SP) e outros, representando Sindicato Comércio Varejista Osasco e Região; Carolina Marques Pereira (208.344/OAB-SP), representando José Luiz Ricca; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO COM ENTIDADE PRIVADA PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DOS CURSOS. SAQUE DA MAIOR PARTE DOS RECURSOS DA CONTA ESPECÍFICA. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONVENIENTE E DO PRESIDENTE DA ENTIDADE. 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 auditora da Secex/SP (peça 49), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 50 e 51):

“1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 110/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região, com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.*

### **HISTÓRICO**

2. *Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 56-66), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação*

- profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).*
3. *Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros contratos e convênios com entidades no Estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.*
4. *Nesse contexto, foi firmado o Convênio Sert/Sine 110/99 (peça 1, p. 180-187) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região, no valor de R\$ 80.900,00 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 13/10/1999 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra para 500 treinandos com as seguintes denominações: informática; e técnicas de vendas (cláusula primeira). O termo de convênio não faz referência à contrapartida financeira, mas estabelece que, se o custo das ações superar o valor do convênio, o sindicato responsabilizar-se-á pelo custo adicional (cláusula segunda, inciso II, alínea “e”). A par disso, o Plano de Trabalho apresentado pelo sindicato à Sert/SP, que serviu de base para a celebração do convênio, continha previsão de contrapartida no valor de R\$ 2.427,00 (peça 1, p. 150).*
5. *Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao sindicato por meio dos cheques 1.390 (1ª parcela) e 1.545 (2ª e 3ª parcelas), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 32.360,00 e R\$ 48.540,00, depositados em 3/11/1999 e 23/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 17 e 23).*
6. *Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).*
7. *Em face dessas constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 3), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras.*
8. *No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 110/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/8/2006, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 29/5/2013 (peça 2, p. 57-87 e peça 3, p. 77-89). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 80.900,00), conforme peça 3, p. 81, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 89-91): Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região (entidade executora), André Menezes de Melo (Presidente da entidade executora à época dos fatos), José Luiz Ricca (ex-Secretário Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE). Em síntese, as principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram:*

<b>Responsáveis</b>	<b>Principais irregularidades</b>
---------------------	-----------------------------------

<p><i>Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região (entidade executora); e</i></p> <p><i>André Menezes de Melo (Presidente da entidade executora à época dos fatos).</i></p>	<p><i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 110/99 em decorrência da não comprovação das ações de educação profissional contratadas.</i></p> <p><i>Ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional.</i></p>
<p><i>José Luiz Ricca (ex-Secretário-Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo); e</i></p> <p><i>Luis Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).</i></p>	<p><i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 110/99 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 se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.</i></p>
<p><i>Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).</i></p>	<p><i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 110/99 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.</i></p>

9. Em 2/10/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 451/2014 e o Certificado de Auditoria 451/2014 (peça 3, p. 137-143), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 451/2014 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 144).

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. 149).

11. No âmbito desta Secex, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peça 4), 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 6), que, em atendimento, encaminhou cópia, em meio digital, da documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente ao processo 46219.012027/2006-94, relativo ao Convênio Sert/Sine 110/99, pactuado com o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99 celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP (peças 8 a 21).

12. Saneado o processo, propôs-se que o Sr. Nassim Gabriel Mehedff fosse excluído da relação processual, em face dos precedentes desta Corte de Contas (Acórdãos 2.590/2014, 1.744/2014, 1.116/2014 1.115/2014, 1.111/2014, 1.110/2014, 817/2014,

3.440/2012, 2.547/2011, 1.866/2011 e 880/2011, todos da 2ª Câmara), tendo em vista que o citado responsável, na qualidade de Secretário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), repassou os recursos do MTE ao Estado de São Paulo com base em uma política pública previamente definida e que deveria ser posta em prática nos Estados Federados de forma descentralizada, não tendo, por conseguinte, qualquer ingerência na contratação da entidade executora (peça 23, parágrafos 13 a 14).

13. A par disso, propôs-se a citação solidária do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e dos Srs. André Menezes de Melo, José Luiz Ricca e Luís Antônio Paulino, pelas irregularidades lá tratadas (peça 23).

14. Compete destacar que a proposição contou com a anuência da Diretora da 2ª Diretoria (peça 24), do Secretário desta Secex (peça 25) e do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler (peça 26).

### **EXAME TÉCNICO**

15. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pela defesa, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, valemo-nos da transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara:

7. O Parquet Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R\$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto "execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)" vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:

“10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1.ª Câmara (TC 007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos): ‘Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual’.

12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...)"

16. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 110/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.

#### Alegações de defesa do Sr. Luís Antônio Paulino

17. O Sr. Luís Antônio Paulino foi citado solidariamente com os demais responsáveis por meio do Ofício 1.601, de 22/6/2015 (peça 34), em razão das seguintes irregularidades:

a) falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 110/99, bem como liberação de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, que redundaram na falta de comprovação da execução do citado acordo, e por conseguinte do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, em desacordo com a cláusula segunda, inciso I, alínea "b", do Convênio Sert/Sine 110/99; e

b) contratação da entidade executora mediante utilização irregular do expediente da dispensa de licitação, com inobservância dos arts. 2º; 3º, 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, caput e incisos II e III; 27, incisos II, III e IV; e 54 da lei 8.666/1993.

18. O responsável tomou ciência do ofício que lhe foi encaminhado (peça 39), tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa (peça 36), que serão examinadas a seguir.

#### Síntese dos argumentos apresentados

19. Inicialmente, a defesa alega a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 anos.

19.1. Quanto ao mérito, argumenta que não existiria nexo de causalidade entre a suposta conduta ilícita e o dano. Nesse sentido, afirma que:

a) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho. O Plano Estadual de Qualificação (PEQ), construído em consonância com essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos nos termos legais;

b) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa criado no âmbito da Unicamp - Universidade Estadual de Campinas); e

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do

*Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculado ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da Sert/SP ao MTE.*

19.2. *A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim 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.*

19.3. *Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.*

#### Análise

20. *Passando ao exame das alegações ora apresentadas, a preliminar invocada não merece acolhida, isto porque se aplica ao caso as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, verbis: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".*

20.1. *Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que referidas ações decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF.*

20.2. *Sobre o tema, transcrevo trecho do voto do ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-Plenário):*

*2. Avalia-se nesta oportunidade a melhor exegese para o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal no que tange às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízo ao erário. A redação da citada norma constitucional, conforme demonstram os pareceres emitidos nos autos, proporciona duas interpretações divergentes: a que conclui pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e a que conclui pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento, da mesma forma como ocorre com a pretensão punitiva.*

*3. Anteriormente, me profilei à segunda corrente com espeque na proeminência do Princípio da Segurança Jurídica no ordenamento pátrio. Não obstante, em 4.9.2008, o Supremo Tribunal Federal, cuja competência precípua é a guarda da Constituição, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:*

*"No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:*

*§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

*Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.*

*Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:*

*(...) "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)".*

*4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.*

*5. Destarte, retifico o meu entendimento e acompanho os posicionamentos do Ministro Marcos Bemquerer Costa e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ora corroborados pelo Supremo Tribunal Federal."*

*20.3. Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, na qual consta a seguinte orientação: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis"*

*20.4. Portanto, opina-se pelo não acolhimento da preliminar arguida.*

*21. Quanto ao argumento de que o Relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que o mesmo não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Assim, valemo-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 86), que não afasta a responsabilidade dos citados:*

*A alegação dos defendentes que a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras, não exime 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 Nº 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.*

*22. 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. Afinal, 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).*

23. Com relação às ocorrências descritas no parágrafo 17 supra, objeto das citações (peça 34), a defesa não se manifestou expressamente a respeito, alegando tão somente que a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao Relatório da Uniemp, bem como transcreveu depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que “a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor e deste para o coordenador e daí para Gabinete. E ainda que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho” (peça 36, p. 8-9). Malgrado esta omissão, cumpre analisar as ocorrências.

24. De início, registre-se que as impropriedades referentes à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora e à autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 1, p. 184), encontram duas posições neste Tribunal.

24.1. A primeira, arrimada na jurisprudência mencionada no parágrafo 15, supra, entende que as irregularidades apuradas acarretariam 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 suas 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;

24.2. A segunda posição diverge do entendimento acima exposto e considera ser a impropriedade grave, pois os procedimentos então adotados pela Sert/SP não se conformariam com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa - STN 1/1997, o que teria contribuído para o dano apurado (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara). 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, a formalização do convênio.

24.2.1. Caracterizada a gravidade da ocorrência, esta posição, no tocante à responsabilidade 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.

25. Retratadas as duas posições, e adotando a última como paradigma, examina-se a seguir as questões abordadas na citação (peça 34).

26. As impropriedades relativas ao acompanhamento e à supervisão deficientes e à autorização de pagamento foi tratada pelo GETCE no Relatório constante da peça 3, p. 79. Dali, extraem-se os seguintes excertos:

8. De acordo com a Cláusula Segunda, inciso I, alíneas “b”, “h” e “i” do instrumento contratual (fls. 180) a SERT/SP tinha, entre suas obrigações, manter a supervisão, o acompanhamento, o

*controle e a avaliação da execução do plano de trabalho da executora, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados, analisar os relatórios parciais das atividades desenvolvidas e avaliar e emitir parecer conclusivo sobre os resultados da ação conveniada.*

*9. Competia também àquela Secretaria, conforme Cláusula Sexta (fls. 183), realizar a transferência das parcelas mediante a prestação de contas e sua aprovação em relação às anteriores, porém, conforme relatado pela Comissão anterior (fls. 259-89, 2º volume) a liberação das parcelas ocorreu de forma diversa do pactuado e sem a exigência da prestação de contas parcial, permitindo-se que a executora recebesse as parcelas sem o efetivo cumprimento das exigências contidas nas cláusulas do instrumento contratual e da IN/01/97, e inobservância das normas relativas à licitação em todas as compras ou execução de serviços, conforme Cláusula Sétima do Convênio (fls. 183) não sendo encaminhados nos autos ofertados, pareceres técnicos e financeiros finais da SERT/SP sobre as prestações de contas.*

*26.1. Como estabelecido no termo do convênio, os repasses financeiros deveriam observar o cronograma de desembolso previamente aprovado. O parágrafo único da cláusula sexta do instrumento (peça 1, p. 184) disciplinava que a transferência das parcelas posteriores dependeria da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores. Por sua vez, o plano de trabalho aprovado, fixava, em seu item V (peça 1, p. 151), que o repasse de recursos ocorreria em três parcelas da seguinte forma:*

*a) primeira parcela de R\$ 32.360,00, correspondente a 40% do valor total quando da efetiva instalação dos cursos;*

*b) segunda parcela, no valor de R\$ 24.270,00, correspondente a 30% do valor total quando da realização de 70% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe e anuência/aprovação da Área de Formação Profissional; e*

*c) terceira parcela, no valor de R\$ 24.270,00, correspondente a 30% do valor total quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos respectivos Diários de Classe.*

*26.2. Assim, segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela, autorizada pelo Sr. Luís Paulino, exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a informação 110/99 (peça 2, p. 14), em que o Sr. Bruno Batella Filho, acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos (peça 2, p. 8-10).*

*26.3. No que atine às segunda e terceira parcelas, cabem 3 observações. Primeiro, consta dos autos que, para liberação destas parcelas, o Sindicato encaminhou à Sert/SP o relatório técnico das metas atingidas, os diários de classe e o disquete do Requali, como atestam as informações 319/99, de 23/12/1999 (peça 2, p. 20), não apresentando o documento contendo a anuência/aprovação da Área de Formação Profissional, que era exigível conforme o cronograma. Segundo, o responsável pela liberação dessas parcelas foi o Sr. João Barizon Sobrinho (peça 2, p. 20), ex-Coordenador Adjunto do Sine/SP, já falecido, conforme atesta a certidão de óbito extraída dos autos do processo TC 021.848/2012-2 (peça 47). Terceiro, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas, além de não ter sido apontado a ausência de documento obrigatório, não apresentado para o repasse dos recursos.*

*26.4. Registre-se que também não foram seguidas as disposições constantes do art. 32 da Instrução Normativa - STN 1/1997, que, dentre outras exigências, disciplinava que a prestação de contas parcial deveria conter o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Esta omissão por parte da Sert/SP*

*caracterizaria falha no acompanhamento do ajuste, como defende a posição adotada pela segunda corrente, explanada no parágrafo 24.2, como se verifica dos seguintes trechos dos Acórdãos 4.089/2015 e 3.959/2015, da 1ª Câmara:*

*16. Para afastar a responsabilidade do Sr. Luís Antônio, a unidade técnica afirma que a liberação das parcelas do convênio foi precedida da apresentação da documentação prevista no plano de trabalho do ajuste para as prestações de contas parciais (em síntese, relatórios técnicos das metas atingidas e diários de classe).*

*17. Divirjo do entendimento esposado, pois, a meu ver, o proponente de um convênio não pode fixar, a seu bel prazer, a relação documental a ser exigida na prestação de contas, sobretudo em um contexto no qual a IN STN 1/1997 fixava o rol a ser apresentado. Por sinal, o art. 32 dessa norma impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa (Acórdão 3.959/2015-TCU-1ª Câmara).*

*(...)*

*23. O entendimento, porém, não pode ser aplicado em relação ao Sr. Luís Antônio Paulino. Incumbia a este responsável o acompanhamento da execução do ajuste, sendo ele o responsável pela liberação dos recursos. Foi, inclusive, o signatário da ordem da liberação conjunta da 2ª e da 3ª parcela dos recursos federais, que estava em desacordo com o cronograma de desembolso pactuado e que não foi precedida da aprovação da prestação de contas parcial referente à parcela anterior.*

*24. Divirjo, assim, do posicionamento da unidade técnica, pois entendo que o procedimento adotado pelo ex-Coordenador Estadual do Sine/SP foi determinante para a ocorrência do débito. Lembro que o art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Se tivesse analisado tais documentos, muitas das falhas aqui encontradas poderiam ser saneadas e, na impossibilidade de assim proceder, haveria a minimização do dano ao erário (Acórdão 4.089/2015-TCU-1ª Câmara).*

*26.5. Pelo exposto, em linha com a corrente explanada no parágrafo 24.2 desta instrução, entende-se que houve deficiência na supervisão e no acompanhamento do Convênio Sert/Sine 110/1999, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa - STN 1/1997, mormente por ocasião da liberação das 2ª e 3ª parcelas.*

*26.6. Caracterizada a impropriedade, passa-se ao exame da responsabilidade individual dos agentes administrativos envolvidos na celebração e liberação das parcelas financeiras.*

*26.6.1. Com relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, considerando que ele autorizou o repasse da 1ª parcela (peça 2, p. 14), opina-se pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas, tendo em vista o pleno cumprimento das condições previstas no cronograma de desembolso, pois, consoante o informado anteriormente, a entidade apresentou o relatório de instalação de cursos (peça 2, p. 8-10).*

*26.6.2. Com relação ao Sr. João Barizon Sobrinho, coordenador adjunto do Sine/SP, falecido (peça 47), responsável pela liberação das 2ª e 3ª parcelas (peça 2, p. 20), em desacordo com as cláusulas segunda, item II, alínea "s", e sexta, parágrafo único, da avença, considera-se irregular o procedimento. Contudo, destaca-se que o responsável não foi citado na fase interna desta 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, transcrevo trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU exarado 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.*

*27. Quanto à contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, o responsável faz menção a depoimento de testemunha, alegando que “tem conhecimento de que a escolha das entidades não era feita pelos gestores e coordenador, mas sim por uma comissão, **grupo de trabalho**, criada por decreto” (peça 36, p. 8 - grifo no original). Além disso, afirma que o edital para cadastramento das entidades definia claramente as regras para participação no programa, acrescentando que, só após esse credenciamento, a lista das entidades era enviada ao grupo de trabalho, que realizava novo filtro, verificando o cumprimento das regras do edital. A partir daí, era efetuado o cruzamento entre oferta (cursos que as entidades apresentavam como aptas a realizar e que deveriam estar de acordo com o edital) e a demanda (cursos solicitados pelas comissões municipais de emprego), sendo que uma entidade só era considerada credenciada se o curso que oferecia estava em consonância com o solicitado pela comissão municipal de emprego daquela região ou município e ainda se estivesse com a documentação plenamente atendida pelas regras do edital.*

*27.1 Tal questão foi levantada pela Comissão de Tomada de Contas Especial que aduziu que “a escolha da EXECUTORA, bem como a de outras instituições executoras do PEQ/1999, foi realizada segundo roteiros próprios e critérios subjetivos dos agentes públicos responsáveis, já que dos autos não constam os critérios objetivos utilizados na escolha do projeto da Entidade em destaque, não se faz menção à análise de outras propostas apresentadas para a realização das mesmas ações de qualificação profissional contratadas, nem se informa se houve cotação de preços entre as instituições cadastradas” (peça 2, p. 61), acrescentando que “De tudo isso se extrai que a SERT/SP, convenientemente, deu uma interpretação bastante elástica aos conceitos legais, a fim de eximir-se de promover licitação e, desse modo, poder celebrar convênios com as instituições que melhor lhe aproovessem” (peça 2, p. 61).*

*27.2. A matéria já foi apreciada por este TCU em caso semelhante ao que aqui se discute (TC 002.173/2014-0, Acórdão 4088/2015, 1ª Câmara). Naquele processo, verificou-se não restar configurada a irregularidade, como se verifica dos excertos abaixo transcritos:*

*38. Acerca do assunto, divirjo do fundamento utilizado no âmbito do órgão concedente, uma vez que o próprio Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP permitia, em sua cláusula sexta, item 6.4, a descentralização ou transferência de recursos para a execução de atividades decorrentes da*

avença, observado o disposto no art. 25 da Instrução Normativa-STN 1/1997.

39. Conforme o mencionado dispositivo, as unidades da Federação e os municípios que recebessem transferências dos órgãos ou entidades para execução de programa de trabalho que desejassem nova descentralização ou transferência, deveriam subordinar tais transferências às mesmas exigências que lhe haviam sido feitas.

40. Dessa forma, a Secretaria Estadual poderia firmar subconvênios para a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP, desde que os subordinasse às mesmas exigências da primeira avença. Tal condição parece ter sido atendida pelo órgão estadual, pois o Convênio Sert/Sine 38/1999 contém várias cláusulas com redação idêntica às do primeiro ajuste.

41. De todo modo, o exame da natureza jurídica do Convênio Sert/Sine 38/1999 passa pela verificação da existência ou não de interesse comum de seus partícipes e da análise das condições do ajuste, especificamente, se ele envolve a gestão de recursos públicos ou o mero pagamento de valores em troca de uma contraprestação.

42. Quanto ao primeiro aspecto, conquanto a atribuição precípua dos sindicatos seja a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, principalmente em questões trabalhistas, não é incomum nem destoia do referido propósito a promoção de cursos visando à qualificação profissional dos trabalhadores integrantes da categoria.

43. Tal atividade, inclusive, encontra-se prevista no estatuto social atualmente em vigor do Sindpd, que incluiu, dentre as prerrogativas do sindicato, a manutenção de cursos em qualquer nível e a celebração de convênios com instituições governamentais para esse

44. Com relação às cláusulas do instrumento, verifico que foram cumpridas, em essência, as disposições da Instrução Normativa-STN 1/1997, tendo sido prevista a movimentação de recursos em conta específica e a efetivação de prestação de contas dos valores transferidos. Considero configurada, portanto, a gestão de recursos públicos por meio do Sindpd.

45. Dessa forma, julgo que o Convênio Sert/Sine 38/1999 possui, de fato, natureza convencional, motivo pelo qual não cabe afirmar que houve irregularidade por conta da ausência de licitação para a prestação dos serviços em apreço pelo Sindpd.

46. O único ponto que sobeja da discussão em tela diz respeito à suposta falta de um processo seletivo para a escolha da entidade executora da avença, o que poderia constituir, em tese, violação ao art. 3º da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária em matéria de convênio.

47. Ainda que os critérios para a seleção da entidade não tenham ficado claros, tanto no âmbito do procedimento prévio à celebração do ajuste, quanto nas respostas enviadas pelos responsáveis, entendo que a realização de processo seletivo prévio à assinatura de convênio não era prevista nas normas jurídicas vigentes à época, nem consistia prática comum na Administração Pública.

48. A título ilustrativo, somente com a edição do Decreto nº 6.170, de 25/7/2007, posteriormente alterado pelo Decreto 7.568, de 16/9/2011, foi prevista a realização de chamamento público visando à seleção de projetos ou entidades convenientes.

27.3. Assim, em virtude da decisão supra transcrita ajustar-se ao presente caso, opina-se pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto.

#### Alegações de defesa do Sr. José Luiz Ricca

28. O Sr. José Luiz Ricca foi citado solidariamente com os demais responsáveis por meio do Ofício 1.600, de 22/6/2015 (peça 33), em razão das seguintes irregularidades:

a) falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 110/99, bem como liberação de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, que redundaram na falta de comprovação da execução do citado acordo e, por conseguinte do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, em desacordo com a cláusula segunda, inciso I, alínea “b”, do Convênio

Sert/Sine 110/99; e

b) contratação da entidade executora mediante utilização irregular do expediente da dispensa de licitação, com inobservância dos arts. 2º; 3º, 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, caput e incisos II e III; 27, incisos II, III e IV; e 54 da lei 8.666/1993.

29. O responsável tomou ciência do ofício que lhe foi encaminhado (peça 38), tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa (peça 46), que serão examinadas a seguir.

#### Síntese dos argumentos apresentados

30. Inicia sua defesa alegando ter ocorrido a prescrição quinquenal, consoante o contido no art. 23 da Lei 8.429/1992 e no art. 261 da Lei Complementar do Estado de São Paulo 943/2003. Informa que ocupou o cargo de Secretário Adjunto na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho nos períodos compreendidos de janeiro/1995 a março/1998 e de fevereiro/1999 a dezembro/2001 e, portanto, há muito excedido o prazo de 5 anos, contados de sua exoneração, ocorrida em 31/12/2001.

30.1. Prosseguindo, aduz que, por ocupar à época o cargo de Secretário Adjunto, ocasionalmente substituiu o Secretário titular, o Walter Barelli, em função de suas ausências, sendo que, em uma dessas situações ocasionais, teria celebrado o convênio em tela, salientando que sua atuação se restringiu a tal ato.

30.2. Apesar de sua atuação ter se limitado à assinatura do ajuste, assegura ter efetuado rigorosa verificação de todos os aspectos formais do convênio, inclusive da dispensa de licitação e da existência de pareceres dos setores técnicos da Sert, da Consultoria Jurídica e da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, todos favoráveis à realização do convênio, em razão de sua conformidade com a legislação vigente.

30.3. Ao final, asseve que a fiscalização da execução do convênio, a regular dispensa do procedimento licitatório e a liberação de qualquer pagamento não faziam parte de suas atribuições.

#### Análise

31. Relativamente à alegada prescrição quinquenal, consoante o exame procedido no parágrafo 20 desta instrução, os argumentos não merecem acolhida.

31.1. Sobre a alegada substituição, com efeito, à época dos fatos, o titular do cargo de Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo era o Sr. Walter Barelli. Compete destacar que esta Corte de Contas, ao apreciar processos similares ao presente, relativos a convênios celebrados para a execução de ações de qualificação profissional, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) decidiu afastar a responsabilidade do Sr. Walter Barelli, visto que sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização do convênio (Acórdãos 4.089/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara).

31.2. Assim, na linha do decidido nos acórdãos mencionados, propõe-se a exclusão da responsabilidade do Sr. José Luiz Ricca, tendo em vista que sua participação nos fatos aqui tratados, restrita à celebração da avença, não foi decisiva para a ocorrência do dano ao erário.

#### Alegações de defesa do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e do Sr. André Menezes de Melo

32. O Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e o Sr. André Menezes de Melo foram citados solidariamente por meio, respectivamente, dos Ofícios 1.598 e

1.599/2015 (peças 31 e 32), datados de 22/6/2015, em virtude da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) e pelo Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais (GETCE) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 110/99;

b) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, tendo a CTCE assinalado a movimentação de parcela significativa dos recursos mediante saques, bem como situações em que foi utilizado um mesmo cheque para o pagamento de diversos fornecedores;

c) ausência dos documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) - documentos originais fiscais ou equivalentes, emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, conforme exigido no art. 30, caput, da Instrução Normativa - STN 1/1997 - relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, em desacordo com a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 110/99 (tendo o GETCE assinalado não ser possível acatar as cópias de notas fiscais/recibos posteriormente apresentadas pelo Sindicato por estarem tais documentos em desacordo com o art. 30, caput, da Instrução Normativa - STN 1/1997); e

d) registro, na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, de três pagamentos à Data Brasil Ensino de Informática no valor total de R\$ 15.480,00, tendo a CTCE assinalado a ausência de informação acerca das notas fiscais que ensejaram esses pagamentos, bem como o fato de ser inválido o CNPJ (03.172.305/0001-38) informado para esse credor na referida Relação de Pagamentos.

33. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 40 e 37), tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa em documento único (peças 43 e 44), que serão examinadas a seguir.

Argumento:

34. Alegam que não podem figurar no polo passivo destes autos, haja vista que, pelos termos do Convênio Sert/Sine 110/99, a prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos por intermédio da Sert/SP deveria ser apresentada junto àquela secretaria que, por sua vez, as enviaria ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acrescentando que o Ministério do Trabalho e Emprego só teria competência para questionar a prestação de contas da Sert/SP.

Análise:

35. Por se tratar de verba proveniente do Ministério do Trabalho e Emprego, tanto o Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região quanto seu ex-presidente podem ser responsabilizados neste processo, visto que gerirem recursos públicos federais, motivo pelo qual não devem prosperar os argumentos apresentados.

Argumento:

36. Asserem que o longo transcurso de tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos, superior a 10 anos, dificulta o exercício do contraditório e da ampla defesa. Além do

*mais, fazem questão de transcrever trechos da jurisprudência deste Tribunal em casos similares, em que foi autorizado o arquivamento do processo, medida que se pleiteia para o caso em tela.*

Análise:

37. *Ao contrário do arguido, verifica-se que a citação da entidade e de seu ex-presidente ocorreu na data de 31/8/2006, como comprovam os documentos anexados na peça 2, p. 102-109, sendo, portanto, inaplicável o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012. Por isso, propõe-se a rejeição das alegações apresentadas.*

Argumento:

38. *Relativamente à falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do termo de convênio, os responsáveis alegam que a comissão de TCE não explicita quais dos instrutores deixaram de comprovar a capacidade técnica, como também nunca houve vistoria in loco por parte da Sert/SP, a fim de verificar as instalações e equipamentos.*

Análise:

39. *As impropriedades foram reportadas pela CTCE na peça 2, p. 64-65, itens 47, 48 e 51, nos seguintes termos:*

47. (...) *Vale notar que só se tem conhecimento do nome dos instrutores através dos Diários de Classe constantes no processo; sequer foram juntados currículos atestando a capacidade técnica dos referidos instrutores.*

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

(...)

51. (...) *a não comprovação das condições das instalações e dos equipamentos e a não nomeação do corpo técnico comprometem, totalmente, a validação das ações de qualificação profissional apresentadas pela Executora.*

39.1. *A Cláusula Segunda, II, lista os itens de competência do conveniente (peça 1, p. 181-182). As alíneas “f”, “g” e “j” estipulam as seguintes obrigações: “f) oferecer infraestrutura necessária à execução dos cursos, observando a qualidade e quantidade suficiente para os treinandos matriculados”; “g) oferecer espaço físico adequado ao número de treinandos matriculados, com boa iluminação, ventilação, higiene e segurança”; e “j) prover-se de instrutores e coordenadores capacitados para a execução dos cursos”.*

39.2. *Nada obstante listem diversas obrigações, as cláusulas, como se vê, silenciam quanto à forma ou necessidade de comprovação do seu cumprimento. Diante do silêncio do convênio, entende-se que não cabe ao conveniente demonstrar o cumprimento destas exigências decorridos mais de 15 anos de sua celebração. Como bem afirmaram os responsáveis, tal conferência deveria ter sido realizada pelo órgão concedente ou entidades delegadas no momento oportuno, isto é, na época da celebração do ajuste, por meio, por exemplo, de inspeção in loco.*

39.3. *Ora, para julgamento pela irregularidade, é necessário especificar, entre outros, o critério legal, contratual, ou jurisprudencial que preveem a conduta tida como*

*regular e que fora descumprida. Comparando-se a conduta prevista em normativo com a praticada pelo gestor é que se pode concluir pela existência ou não de irregularidade. No caso em apreço, as cláusulas do convênio citadas como critério não se prestam a este fim.*

*39.4. Apenas, na Cláusula Segunda, II, alínea "s" (peça 1, p. 183), retro mencionada, relacionam-se os documentos que devem instruir a prestação de contas:*

*s) realizar a prestação de Contas encaminhando à SERT os seguintes documentos:*

*1. Relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;*

*2. Demonstrativo Físico - Financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;*

*3. Relatório Técnico de Metas Atingidas;*

*4. Quadro Consolidado do Relatório de Metas Atingidas;*

*5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos Encargos Previdenciários;*

*6. conciliação bancária e extrato bancário do período;*

*7. declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;*

*8. Entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.*

*39.5. Como se verifica, nenhum dos itens dispôs acerca da comprovação das instalações físicas nem da qualificação técnica de instrutores e coordenadores, bastando, neste último caso, a apresentação de uma relação nominal das pessoas envolvidas no projeto.*

*39.6. Assim, diante dessa imprecisão e da subjetividade dos termos "instalações adequadas" e "capacidade técnica dos instrutores", propõe-se acatar as alegações de defesa apresentadas.*

*Argumento:*

*40. Quanto aos diversos saques efetuados, alegam que os mesmos destinaram-se ao pagamento de várias despesas, evitando-se a emissão de quantidades excessivas de cheques. Prosseguindo, argumentam que havia restrição por parte de alguns fornecedores em aceitar cheques do sindicato e aqueles que os aceitavam, faziam uma série de exigências para elaboração de ficha cadastral, o que prejudicava o andamento dos cursos de qualificação profissional.*

*Análise:*

*41. Com efeito, ocorreram vários saques, procedimento que contraria o estipulado no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, o qual dispõe que os recursos serão mantidos em conta bancária específica e os saques somente serão permitidos para pagamento de despesas, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária ou transferência eletrônica disponível, em que fiquem identificado sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.*

*41.1. Sobre a matéria, o entendimento consolidado do TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Além disso, tais atos impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio*

*ou congênere custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.*

41.2. *Desse modo, os saques em espécie dos valores do convênio são irregulares, pois vão de encontro às normas que regulam a matéria. Por isso, propõe-se que os argumentos oferecidos não sejam acolhidos.*

Argumento:

42. *Acerca da ausência dos documentos contábeis comprobatórios, emitidos em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, os responsáveis asseguram ter arrolado todas essas despesas na relação de pagamentos, acrescentando que, se algum erro ocorreu, foi de ordem técnica, o que não invalida a validade dessa documentação.*

Análise:

43. *De fato, os documentos comprobatórios de despesas (peça 14, p. 46-90) não estão identificados com o título e número do convênio, procedimento que contraria o art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997.*

43.1. *Relativamente à relação de pagamentos apresentada, como se demonstrará, foram detectadas algumas inconsistências, razão pela qual se propõe a rejeição das alegações oferecidas.*

Argumento:

44. *No tocante à não apresentação das notas fiscais relativas aos três pagamentos efetuados em favor da Data Brasil Ensino de Informática no total de R\$ 15.480,00, bem como o fato de ser inválido o CNPJ (03.172.305/0001-38) informado para esse credor na referida Relação de Pagamentos, asseguram ter ocorrido erro material no dígito verificador do CNPJ da mencionada firma, pois em vez de constar “03.172.305/0001-79” constou “03.172.305/0001-38”. Prosseguindo, esclarece que os pagamentos efetuados a esse credor referem-se a cursos ministrados na área de informática e que essa empresa encerrou suas atividades em 12/8/2004, como comprova a certidão da Receita Federal apresentada (peça 43, p. 12).*

Análise:

45. *Da consulta efetuada ao Sistema da Receita Federal, foi possível confirmar que as justificativas referentes ao dígito verificador e à baixa da empresa estão corretas. Entretanto, não foram apresentadas as notas fiscais, emitidas em nome da conveniente, com a discriminação dos serviços prestados, que respaldaram esses pagamentos, tendo sido apresentados tão somente boletos bancários, respectivamente nos valores de R\$ 1.188,00 e R\$ 3.456,00 (peça 14, p. 51 e 52) e um simples recibo, no valor de R\$ 10.836,00 (peça 14, p. 61), os quais não contêm as informações mencionadas.*

45.1. *Em face de não ser possível estabelecer o nexo de causalidade entre essas despesas com o objeto do convênio, propõe-se a glosa do total de R\$ 15.480,00.*

Argumento:

46. *Asseguram que o convênio foi executado e os cursos ministrados, como demonstram os diários de classe apresentados, além do fato de que a prestação de contas foi instruída com documentos fiscais autênticos e idôneos.*

Análise:

47. Pelo disposto na cláusula segunda, item II, alínea “s” do termo de convênio (peça 1, p. 183), caberia à entidade apresentar prestação de contas contendo os documentos referidos no item 39.4 desta instrução.

47.1. Compulsando-se os autos, verifica-se que o sindicato apresentou os seguintes documentos:

- a) relação de pagamentos (peça 2, p. 32-34);
- b) relatório de execução de receita e despesa (peça 2, p. 36);
- c) relatório de execução físico-financeira (peça 2, p. 37);
- d) conciliação bancária (peça 2, p. 38);
- e) demonstrativo de rendimentos (peça 2, p. 42) e justificativas pelas quais não ocorreu a aplicação financeira dos recursos repassados (peça 2, p. 43);
- f) declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis (peça 2, p. 45);
- g) extratos bancários (peça 2, p. 39-41);
- h) relatório técnico de metas atingidas (peça 2, p. 47-50);
- i) fichas de inscrição dos alunos (peça 9, p. 6-125; peça 10, p. 1-118; peça 11, p. 4-127; peça 12, p. 1-118);
- j) diários de classe (peça 13, p. 67-107 e peça 14, p. 3-25);
- k) documentos comprobatórios das despesas (peça 14, p. 46-90);
- l) comprovantes de entrega do vale-transporte a 8 turmas de treinandos (peça 14, p. 91-98); e
- l) comprovante de recolhimento da Previdência Social (peça 14, p. 63);

47.2. Assim, apura-se que, do ponto de vista formal, a prestação de contas encontra-se incompleta, porquanto não apresentados os seguintes documentos:

- a) relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;
- b) declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte a 4 turmas do curso de informática e entrega da alimentação e material didático a todos os treinandos; e
- c) entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.

47.3. Do exame procedido à relação de pagamentos (peça 2, p. 32-34), aos extratos bancários (peça 2, p. 40) e aos comprovantes de despesas (peça 14, p. 46-90), verifica-se que há conformidade das despesas discriminadas no quadro abaixo com o objeto convenial. Além do mais, apura-se que esses documentos foram emitidos no período de vigência do ajuste, além do fato de haver um único cheque em favor dos seguintes beneficiários:

Item	Credor	Despesa	NF	Peça 14	Valor (R\$)	Cheque
1	Mercadinho Mercaltino	Alimentação	5.588	p. 49	3.653,50	22
2	Comercial	Materiais de	28.505	p. 50	684,45	23

	<i>Papelyna</i>	<i>escritório</i>				
3	<i>Graphic Artes Gráficas</i>	<i>Certificados de conclusão</i>	2.875	<i>p. 64</i>	1.800,00	37
4	<i>Mercadinho Mercaltino</i>	<i>Alimentação</i>	5.907	<i>p. 65</i>	2.009,90	40
5	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	002	<i>p. 66</i>	597,80	39
6	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	004	<i>p. 67</i>	444,25	39
7	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	006	<i>p. 68</i>	558,10	39
8	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	008	<i>p. 69</i>	397,75	39
9	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	010	<i>p. 70</i>	469,55	39
10	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	012	<i>p. 71</i>	492,55	39
11	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	013	<i>p. 72</i>	884,90	39
12	<i>Luis A. Souza Lima-ME</i>	<i>Alimentação</i>	014	<i>p. 73</i>	924,20	39
				<b>Total</b>	<b>12.916,95</b>	

47.4. Assim, propõe-se que sejam acolhidas as despesas especificadas.

47.5. Relativamente aos diários de classe apresentados (peça 13, p. 67-107 e peça 14, p. 3-25), constata-se a conformidade da carga horária prevista no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 149), o controle de frequência dos alunos, a discriminação do conteúdo programático e a compatibilidade do horário dos instrutores ali mencionados. A respeito, verifica-se que, no curso de informática foram instrutores os Srs. Reinaldo Oliveira Santana, Leciane Grizotti, José Raimundo Barros, Daniela Pereira dos Santos e Eduardo Pereira de Araújo. Já, no curso de técnicas de vendas foram instrutores os Srs. Fabiano Tossoni e Maria Irinete Silva Araújo (peça 14, p. 3-25). Dessa forma, considera-se que os seguintes pagamentos podem ser aceitos, haja vista que resta caracterizado que esses profissionais participaram das ações objeto do ajuste em tela:

<b>Nome</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Peça 14</b>
<i>Fabiano Tossoni</i>	2.010,00	<i>p. 76</i>
<i>Fabiano Tossoni</i>	2.035,00	<i>p. 60</i>
<i>Daniela Pereira dos Santos</i>	3.240,00	<i>p. 77</i>
<i>Eduardo Pereira de Araújo</i>	1.080,00	<i>p. 78</i>
<i>Leciane Grozotti</i>	2.160,00	<i>p. 79</i>
<i>José Raimundo Barros</i>	1.080,00	<i>p. 80</i>
<i>Maria Irinete Silva Araújo</i>	1.080,00	<i>p. 86</i>
<i>Reinaldo Oliveira Santana</i>	1.368,00	<i>p. 90</i>
<b>Total</b>	<b>14.053,00</b>	

47.6. Apesar de não ser possível correlacionar a Nota Fiscal 2.857, de emissão da empresa Graphic Artes Gráficas Ltda., no valor de R\$ 7.000,00 (peça 14, p. 48), com o extrato bancário apresentado, entende-se que a quantidade de apostilas confeccionadas é compatível com o número de treinandos, razão pela qual se propõe que essa despesa seja acolhida.

47.7. No que concerne à aquisição de vales-transporte da empresa VB Serviços Comércio e Administração Ltda., apura-se ligeira diferença entre a relação de pagamentos, no total de R\$ 10.370,00 (peça 2, p. 40) e os comprovantes de despesa, que totalizam R\$ 10.354,00 (peça 14, p. 46, 47, 54 e 55). Em face da baixa materialidade da diferença, propõe-se aceitar o valor constante das notas fiscais.

47.8. Quanto às demais despesas, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre esses dispêndios com as ações de qualificação profissional, pelos motivos expostos a seguir:

a) o pagamento relativo ao seguro contratado, no valor de R\$ 2.948,62 (peça 14, p. 56) não está acompanhado da respectiva apólice;

b) os recibos concernentes a serviços de transporte prestados (peça 14, p. 57-58), no total de R\$ 5.040,00, não estão arrolados na relação de pagamentos (peça 2, p. 32-34);

c) os pagamentos efetuados aos Srs. Charles Bispo, Simone Otavia de A. Norberto, Eduardo Pereira de Araújo, Jurandir Paes, Emerson dos Santos, Charles Alvim, Dulcinéia de Almeida, Elaine A. da Silva, Mariana Apolônia do Prado Souza, Fabio Antonio da Silva, Wesley Joe D'Dicco, cujos recibos encontram-se juntados na peça 14, p. 59, 62, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88 e 89, que totalizam R\$ 15.552,00, não estão acompanhados dos respectivos contratos de prestação de serviços ou outro documento que demonstre sua participação no objeto do ajuste;

d) as despesas contraídas junto à empresa Databrasil, no montante de R\$ 15.480,00, consoante as razões expostas no parágrafo 45 desta instrução; e

e) a guia de recolhimento da Previdência Social, no valor de R\$ 2.916,00, não guarda proporcionalidade com os pagamentos acolhidos, efetuados ao pessoal envolvido nas ações de qualificação profissional.

47.9. Por todo o exposto, propõe-se aceitar as despesas que totalizam R\$ 44.323,95.

Argumento:

48. Rebatendo o que foi apontado pela comissão de TCE, de que os cursos teriam sido ministrados numa sobreloja para 103 alunos, os responsáveis alegam que, em momento algum, foi realizada diligência in loco, a fim de confirmar as irregularidades levantadas. Salientam que representantes da Uniemp compareciam constantemente nos locais de realização dos cursos para a verificação da existência dos mesmos e constatação da efetiva execução do convênio.

Análise:

49. Em que pese os responsáveis terem enviado correspondências comunicando a respeito da contratação da Uniemp para realizar o acompanhamento do Programa de Qualificação e Requalificação Profissional (peça 43, p. 10-11), não foi apresentado documento relativo à eventual visita efetuada. Por isso, entende-se que as alegações não merecem acolhida.

Argumento:

50. Alegam que, se tivesse sido apurada qualquer irregularidade na prestação de contas anterior, a última parcela não teria sido liberada, o que significa dizer que o órgão repassador aprovou a documentação apresentada.

Análise:

51. Com efeito, assiste razão aos responsáveis, tendo em vista que, conforme relatado nos parágrafos 26.3 a 26.5 desta instrução, antes da liberação das 2ª e 3ª parcelas não ocorreu o exame da prestação de contas relativa à 1ª parcela, em desacordo com o estabelecido no art. 32 da Instrução Normativa - STN 1/1997, ficando, assim, caracterizada falha no acompanhamento e fiscalização da execução do objeto convenial.

Argumento:

52. Considera que a comissão de TCE não efetuou a análise da prestação de contas apresentada com todo o cuidado, visto que deu parecer contrário a quase totalidade dos convênios firmados no exercício de 1999 entre a Sert/SP e as instituições que ministraram os cursos, apontando irregularidades idênticas para todos os convênios, que teriam sido praticadas por instituições totalmente distintas.

Análise:

53. O fato de uma entidade ter cometido determinada irregularidade não exclui a possibilidade de outra entidade incorrer na mesma falha. No caso do Programa Estadual de Qualificação Profissional, houve, de fato, irregularidades similares praticadas por instituições diversas.

53.1. Assim, as alegações de defesa não devem prosperar.

Argumento:

54. Alega incompetência da referida comissão para apuração dos fatos, haja vista que consta do termo convenial que a prestação de contas deveria ser apresentada à Sert/SP, o que ocorreu, a qual, na oportunidade, considerou regulares as despesas comprovadas, cabendo, conseqüentemente, o arquivamento do presente processo.

Análise:

55. Por se tratar de recursos públicos federais, a comissão de Tomada de Contas Especial instituída no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego possui legitimidade para apontar irregularidades e proceder à apuração de eventual débito decorrente de dano ao erário. Dessa forma, em nossa opinião, não assiste razão aos responsáveis quanto a esse ponto.

## CONCLUSÃO

56. Em face do narrado no parágrafo 12, propõe-se excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual.

57. Em face da análise promovida no parágrafo 26.6.1, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, excluindo sua responsabilidade no presente processo.

58. Em face das razões expostas no parágrafo 26.6.2, entende-se prejudicada a inclusão, na relação processual, da responsabilidade do Sr. João Barizon Sobrinho e a imputação de débito a seus herdeiros.

59. Em face da análise promovida no parágrafo 31, propõe-se acolher os argumentos oferecidos pelo Sr. José Luiz Ricca, excluindo-o da relação processual.

60. Em face da análise promovida nos parágrafos 34-55, propõe-se rejeitar, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e pelo Sr. André Menezes de Melo, uma vez que não foram suficientes

para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa apresentados lograram êxito em afastar parte do débito que lhes foi imputado. A par disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

61. O débito deverá ser constituído pelas parcelas transferidas pela Sert/SP ao sindicato (R\$ 32.360,00 e R\$ 48.540,00, em 3/11/1999 e 23/12/1999, conforme os documentos anexados na peça 2, p. 17 e 23), descontado do valor considerado regular (R\$ 44.323,95, parágrafo 47.8 desta instrução). Assim, entende-se que deve ser imputado aos referidos responsáveis o débito de R\$ 36.576,05, a partir de 23/12/1999.

62. Por fim, ressalto que o convênio em tela foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que preconizam o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49) e José Luiz Ricca (CPF 028.027.758-04);

b) considerar prejudicada a inclusão, na relação jurídica processual, da responsabilidade do Senhor João Barizon Sobrinho (Coordenador Adjunto do SINE/SP, responsável pela liberação da 2ª parcela financeira relativa ao convênio Sert/Sine 110/99), bem como a imputação de débito aos herdeiros ou sucessores do gestor falecido, em virtude do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região (CNPJ 00.842.257/0001-90) e do Sr. André Menezes de Melo (CPF 128.472.318-62), presidente da entidade à época dos fatos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

#### **Débito:**

<b>Data</b>	<b>Valor original</b>
23/12/1999	R\$ 36.576,05

Valor atualizado e acrescido dos juros de mora até 25/9/20015 - R\$ 255.267,69 (peça 48)

d) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se

*solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;*

*e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e*

*f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 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**:

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

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

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

- deficiências na comprovação das ações de educação profissional contratadas;*
- omissão na comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional;*

- movimentação de parcela significativa dos recursos mediante saques;*
- autorização de pagamento de parcelas sem comprovação da efetiva execução do projeto;*

- contratação da instituição executora mediante indevida dispensa de licitação; e*
- fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.*

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

- Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região (entidade executora);*
- André Menezes de Melo (então presidente da entidade executora);*
- José Luiz Ricca (ex-Secretário Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo);*

- Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo – Sine/SP); e*

- Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário da SPPE/MTE).*

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

*6. Sobre o Sr. Luís Antônio Paulino, a Secex verifica que o responsável apenas autorizou o pagamento da primeira parcela do convênio, o que ocorreu em consonância com os ditames aplicáveis. Assim, observa que o encarregado pela irregular liberação da segunda e terceira parcelas – a saber, o falecido Sr. João Barizon Sobrinho (peça 47) – não fora citado na TCE, o que “inviabiliza o chamamento de seus herdeiros ao processo neste*

*momento, à luz das disposições contidas na Instrução Normativa - TCU 71/2012, porquanto decorridos mais de 10 anos do fato gerador da irregularidade” (peça 49, p. 10).*

7. *O Sr. José Luiz Ricca, a seu turno, alega ter celebrado o Convênio Sert/Sine nº 110/99 quando em substituição ao titular da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo – e que pautou sua atuação por pareceres da Consultoria Jurídica e da Procuradoria Geral do Estado. Considerando os precedentes no âmbito do Planfor, a Secex/SP propugna pela exclusão do Sr. José Luiz Ricca da vertente TCE:*

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

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

*- ausência de vistoria in loco por parte da Sert/SP;*

*- a realização de saques deveu-se à recusa de fornecedores em receber cheques do Sindicato;*

*- as notas fiscais e recibos foram arrolados em “relação de pagamentos”; e*

*- os diários de classe apresentados demonstrariam o cumprimento do objeto pactuado.*

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

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

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

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

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

*- excluam-se dos autos os Srs. Luís Antônio Paulino e José Luiz Ricca;*

*- considere-se prejudicada a citação dos herdeiros do Sr. João Barizon Sobrinho; e*

*- sejam parcialmente acolhidas as alegações de defesa do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e do Sr. André Menezes de Melo, subtraindo-se do prejuízo anteriormente computado a quantia de R\$ 44.323,95.*

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

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

## II

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

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

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

*49. No Plano de Trabalho (fls. 54-56) apresentado pela Executora, no tópico III - Fases da Execução, item 1, constou: ‘O Sindicato realizará os cursos com parceria da Associação do Comércio de Barueri, onde tem toda infraestrutura montada para a realização do mesmo e na sede do Sindicato, onde está sendo montado toda infraestrutura com bancadas próprias para a realização desses cursos, estão selecionando os professores adequados para dar os cursos e está sendo feita as divulgações (sic).’*

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

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

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

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

18. *Considero que o posicionamento da secretaria técnica, ao concluir que os convenientes estariam isentos de comprovar a provisão de instalações e instrutores*

adequados, subverte o dever constitucional de prestar contas, sobranceiro e independente de previsão explícita em convênio, e que assiste a todo aquele que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

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

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

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

“De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que **comprovaram** a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.” (Grifei.)

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

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

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

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

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

- Acórdão nº 487/2008-Plenário, em que o reduzido número de instrutores declarados tornaria o cronograma de treinamento “humanamente impossível” [sic];
- Acórdão nº 1026/2008-Plenário, em que os relatórios de execução não continham informações sobre o conteúdo programático e carga horária dos cursos; e
- Acórdão nº 203/2010-Plenário, em que faltaram declarações de frequência dos discentes.

26. Dessa sorte, entendendo que a execução da avença não restou devidamente demonstrada, opino por que sejam rejeitados os argumentos trazidos pelos responsáveis,

condenando-os, em consequente, ao ressarcimento integral proposto pela SPPE/MTE (peça 3, p. 81), cumulada com as reprimendas próprias da Lei Orgânica deste Tribunal.

### III

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

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

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

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e § 2º, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato do Comércio Varejista de Osasco e Região e dos Srs. André Menezes de Melo, e José Luiz Ricca, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito:

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

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

e) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso seja solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

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

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

É o relatório.