

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.319/2014-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidades: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP)

Responsáveis: Edson Conceição Santos (893.013.908-68); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo (00.769.148/0001-95); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: Rudi Alberto Lehmann Júnior (133.321/OAB-SP) e outros, representando Edson Conceição Santos e Sindicato dos Condutores em Transporte de Cargas Próprias do Estado de São Paulo; Ronaldo de Almeida (236.199/OAB-SP), representando Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO FIRMADO PELO CONVENIENTE COM ENTIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A COMPROVAÇÃO DA REGULAR UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. SUPOSTA SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO DEFICIENTES DO SUBCONVÊNIO. CITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES DO SUBCONVÊNIO NÃO FOI CAUSA PREPONDERANTE PARA A OCORRÊNCIA DO DANO, SEGUNDO AS ESPECIFICIDADES DO PRESENTE CASO CONCRETO. CONTAS JULGADAS REGULARES COM RESSALVA DO SECRETÁRIO. REJEIÇÃO DA ENTIDADE PRIVADA CONVENIENTE E DE SEU DIRETOR PRESIDENTE. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO 2.763/2011-PLENÁRIO. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

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 supostas irregularidades na execução dos recursos oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP.

2. A referida avença foi firmada entre a União, por intermédio da SPPE/MTE, e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e tinha 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. Para a consecução do aludido objeto, a Sert/SP assinou vários instrumentos com diversas instituições. Nesse contexto, a secretária estadual celebrou com o Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo o Convênio Sert/Sine 140/1999, cujo objeto era a realização de cursos de formação de mão de obra para 350 treinandos com as seguintes denominações: transporte de cargas perigosas; primeiros socorros; mecânica básica; e direção defensiva (cláusula primeira).

4. Por conta da identificação de irregularidades na consecução de tais avenças, a SPPE/MTE instaurou vários processos de tomada de contas especial. O presente feito cuida especificamente das ocorrências relacionadas ao Convênio Sert/Sine 140/1999.

5. Para a execução do aludido ajuste, foi previsto o aporte de R\$ 70.560,00 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 22/11/1999 (cláusula décima). Desse total, R\$ 67.200,00 correspondia à parcela oriunda de recursos federais e o restante constituía responsabilidade da entidade conveniente, a título de contrapartida (cláusula sexta).

6. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (Sindicapro) e do Sr. Edson Conceição Santos, presidente da entidade executora à época dos fatos, em virtude dos seguintes indícios de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 140/1999:

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 140/99;

b) excessiva carga horária diária atribuída a cada um dos instrutores (12 horas por dia, distribuídas em três turmas com carga horária diária de 4 horas cada), iniciando-se às 8:00h e encerrando-se às 22:00h, comprometendo a validação das ações de qualificação profissional contratadas;

c) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento etc.) 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 140/99;

d) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexos causais entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 1.753,04, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 140/99;

e) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 140/99;

f) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

g) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos;

h) falta de comprovação da entrega de certificado aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 140/99.

7. Ademais, foi realizada a citação do Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP em razão da *“falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 140/99 e liberação de parcela sem que fosse apresentada e aprovada a prestação de contas da parcela anterior (...)”*.

8. A Secex/SP analisou as respostas encaminhadas na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir (peça 50):

“5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio dos cheques 1.409 (1ª parcela) e 1.576 (2ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 53.760,00 e R\$ 13.440,00, depositados em 2/12/1999 e 30/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 36 e 42).

(...)

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 140/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 20/3/2007, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 4/4/2013 (peça 2, p. 74-102, e peça 3, p. 90-101). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 67.200,00), conforme peça 2, p. 88-89, e peça 3, p. 94, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 100-103): Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (entidade executora), Edson Conceição Santos (Presidente da entidade executora à época dos fatos), 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).*

9. *Em 19/8/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 435/2014 e o Certificado de Auditoria 435/2014 (peça 3, p. 144-149), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 435/2014 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 150).*

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. 155).*

11. *No âmbito deste Tribunal, 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 46219.012216/2006-67, relativo ao Convênio Sert/Sine 140/99, pactuado com o Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo, 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 9).*

12. *Na instrução à peça 11, esta Unidade Técnica propôs a citação do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo e do senhor Edson Conceição Santos.*

13. *Com relação aos demais responsáveis inicialmente arrolados, a Secex-SP propôs excluir o senhor Nassim Gabriel Mehedff da presente relação processual, uma vez que não teria sido responsável pela escolha da entidade conveniente e nem pelo acompanhamento da execução do ajuste.*

14. *No tocante aos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino também foi proposta a exclusão dos gestores do rol de responsáveis, considerando que em processos semelhantes e por condutas análogas, suas contas foram julgadas regulares com ressalvas.*

15. *O Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, contudo, dissentiu parcialmente do encaminhamento. Além da citação do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (Sindicapro) e do senhor Edson Conceição Santos, determinou também o chamamento aos autos dos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, em solidariedade com os demais.*

16. Com relação aos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, o Relator também determinou que esta Unidade Técnica avaliasse (peça 14, p. 1):

(...) a culpabilidade dos responsáveis segundo as circunstâncias do presente caso concreto e do caráter amplo da irregularidade, que se repetiu em diversos convênios e, portanto, reforça e não minimiza a gravidade das condutas, conforme aduzido nos votos condutores dos Acórdãos 4088/2014 e 4089/2015, ambos da 1ª Câmara.

17. As citações aos senhores Edson Conceição Santos, Walter Barelli e Luís Antônio Paulino e ao Sindicapro foram encaminhadas, respectivamente, por meio dos Ofícios 2619/2015-TCU/SECEX-SP (peça 22), 2622/2015-TCU/SECEX-SP (peça 25), 2620/2015-TCU/SECEX-SP (peça 23) e 2621/2015-TCU/SECEX-SP (peça 24), todos de 8/9/2015. O primeiro ofício enviado ao senhor Edson Conceição Santos foi devolvido ao remetente pela sua ausência (peça 39). Assim, foram enviados os Ofícios 3330/2015-TCU/SECEX-SP (peça 41), de 11/11/2015, e 17/2016-TCU/SECEX-SP (peça 44), de 6/1/2016, que também foram devolvidos (peças 42 e 45). Finalmente, foi enviado o Ofício 110/2016-TCU/SECEX-SP, de 28/1/2016 (peça 46). Esse último foi recebido pelo responsável.

18. Os senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, aprestaram suas defesas às peças 35 e 36, respectivamente. Já o senhor Edson Conceição Santos acostou as alegações de defesa na peça 48. Por fim, o Sindicapro juntou suas manifestações na peça 40.

19. A seguir, apresenta-se o exame técnico da matéria.

EXAME TÉCNICO

20. Inicialmente, insta salientar que, na instrução inicial, foi proposta a exclusão do senhor Nassim Gabriel Mehedff, titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, da presente relação processual. Para o auditor instrutor, seu papel no âmbito do Planfor apenas envolveu o repasse de recursos ao Estado de São Paulo, não tendo nenhuma ingerência na escolha da entidade conveniente e na execução do convênio (peça 11).

21. O Tribunal já excluiu o gestor acima do rol de responsáveis de TCEs envolvendo os convênios celebrados no âmbito do Planfor, como se verifica no voto condutor do Acórdão 4.088/2015-TCU-1ª Câmara, de autoria do Exmo. Ministro Relator, Benjamin Zymler:

*Sobre os fatos inquinados ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, acolho o posicionamento da instância instrutiva, a qual contou com a anuência do **Parquet**, no sentido de excluir o aludido responsável da relação processual, consoante o exame empreendido pela Secex/SP*

22. Assim, uma vez que o Exmo. Ministro Relator em seu Despacho à peça 15 apenas se pronunciou quanto às citações dos demais responsáveis, propõe-se, novamente, a exclusão do senhor Nassim Gabriel Mehedff da presente relação processual.

23. Ainda, antes de passar à análise dos argumentos apresentados pela defesa da entidade executora, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, apresenta-se transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-TCU-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 (...).

24. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 140/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado nas decisões acima mencionadas, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

25. A análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis será feita após breve síntese das respectivas manifestações. Quando houver muitos pontos em comum, o exame das respostas aos ofícios de citação será realizado de modo conjunto.

Síntese das alegações de defesa dos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

26. Os gestores apresentaram defesa semelhante.

27. Iniciaram afirmando que os atos praticados seriam objeto de prescrição quinquenal, com base no art. 261 da Lei 942/2003 (Lei estadual).

28. Ponderaram que não existe nexo de causalidade entre o dano apontado e a conduta dos gestores, eis que nunca foram omissos. Nesse sentido, afirmaram que (peça 35, p. 3):

Há que se registrar, que o ora citado, enquanto Secretário Estadual, 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, e o Plano de Estadual de Qualificação - PEQ, construído em consonância em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se

em limites estabelecidos pelos termos legais. Os projetos aprovados tinham sua execução subordinados a uma supervisão externa, executada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ trata-se da UNIEMP (Instituto do Fórum Permanente Universidade - Empresa criado no âmbito da UNICAMP Universidade Estadual de Campinas). Quanto aos pagamentos, para sua efetivação era preciso cumprir com os trâmites legais que estavam alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho, das regras do sistema público paulista e ainda vinculado ao Relatório da UNIEMP, cuja cópia está em poder do MTE, no processo de prestação de contas da SERT/SP ao MTE.

Há que se considerar ainda que, mesmo com a falta de regularidade na liberação dos recursos por parte do Governo Federal, que liberava, 'parcela expressiva dos recursos nos últimos três ou quatro meses do ano, prejudicando a execução do programa, tanto pela SERT quanto dos parceiros envolvidos na realização dessas ações; a SERT/SP e o ora citado, se esforçaram para que a população envolvida nos cursos de qualificação não fossem prejudicadas pela sua interrupção, atentos sempre em respeitar os três princípios básicos do PLANFOR: eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse aspecto, o PEQ, cujo objeto era a oferta de cursos de qualificação profissional, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, teve a sua execução concluída e devidamente atestada pela UNIEMP.

29. *Salientaram que o próprio Tribunal teria levantado diversas deficiências do Planfor, o que, por si só, afastaria qualquer nexos de causalidade entre as condutas apontadas e o dano analisado, dando como exemplo o Acórdão 5/2004-TCU-Plenário.*

30. *As irregularidades ora em apreço seriam decorrentes de inúmeras causas externas, destacando-se (peça 35, p. 7):*

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.

31. *Quanto à forma de escolha dos convenientes, ressaltaram que era feita por um grupo de trabalho seguindo regras previamente estabelecidas em edital.*

32. *Ponderaram que as prestações de contas eram avaliadas por múltiplas instâncias e que os recursos só eram liberados seguindo-se “diretrizes do Ministério do Trabalho” (peça 35, p. 9).*

33. *Acostaram aos autos testemunhos colhidos em âmbito de processo administrativo instaurado para avaliar responsabilidades na seleção das convenientes que atestariam a lisura na conduta dos citados.*

Análise

34. *Em relação à prescrição quinquenal, cumpre salientar que a Lei Complementar 942/2003, citada pelos defendentes, é do Estado de São Paulo, sendo que, no presente caso, as irregularidades decorrem da má gestão de recursos federais, de modo que não se aplicaria aquela legislação.*

35. *A preliminar prescricional invocada não merece ser acolhida, pois, para o presente caso, aplicam-se as disposições constantes do artigo 37, § 5º, CF/1988, in 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”.*

36. *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.

37. *Sobre o tema, transcreve-se trecho do voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-TCU-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 perfilei à segunda corrente com esquite 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, entendendo 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’.

38. *Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU 282, na qual consta a seguinte orientação: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”, razão pela qual considera-se improcedente a prescrição pretendida.*

39. *Afastada a preliminar, resta analisar o mérito da imputação de débito aos gestores.*

40. *Os gestores apontaram falhas na execução do Planfor, o que por si só teria o condão de quebrar qualquer nexos causal entre sua conduta e os danos causados. Ainda que tais deficiências existam, elas não elidem a responsabilidade dos citados de, enquanto gerentes, supervisionar,*

acompanhar e fiscalizar a execução do convênio, mesmo que com auxílio de entidades privadas, o que não se verificou.

41. *Os presentes autos demonstram, por exemplo, como a prestação de contas do convênio em tela foi falha e em desacordo com os normativos vigentes e com os próprios termos da avença.*

42. *Os defendentes citam que teriam contratado uma entidade particular, a Uniemp, para auxiliá-los na fiscalização dos convênios. Quanto ao argumento de que o relatório deste instituto teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que esse documento não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Assim, insta repisar a análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 58), que não corrobora a alegação do responsável:*

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.

43. *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.*

44. *Por outro lado, insta rememorar que os senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino foram citados por causa da “falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 140/99 e liberação de parcela sem que fosse apresentada e aprovada a prestação de contas da parcela anterior (...)” (peças 25, p. 3).*

45. *Nesse mister, em reiteradas ocasiões, o Tribunal vem afastando o débito imputado aos gestores por carências na fiscalização de convênios e repasses irregulares de recursos, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, 2.590/2014-TCU-2ª Câmara e 2.438/2014-TCU-2ª Câmara.*

46. *Nesses julgados o TCU também analisou TCEs instauradas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de falhas detectadas na execução de convênios celebrados entre a Sert/SP e entidades conveniadas.*

47. *Em todas as três ocasiões, o Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, deixou assente em seu voto condutor que (grifou-se):*

(...) há de se considerar que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio (...), está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no excerto do relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara, a seguir transcrito, têm ensejado apenas ressalvas nas contas:

[Trecho do relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara]

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 (...):

*‘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) (...)**’*

48. *Frise-se que, no caso do senhor Walter Barelli, ainda pesa favoravelmente o fato de que não foi responsável pela liberação dos recursos à entidade executora, mas sim os senhores Luís Antônio Paulino e João Barizon Sobrinho (peça 2, p. 33 e 40). Porém, mesmo no caso do senhor Luís Antônio Paulino, é escusável a conduta de liberar os recursos sem qualquer tipo de análise de prestação de contas parcial, uma vez que o desembolso dos recursos ocorreu em duas parcelas.*

49. *Nesse particular, cumpre rememorar que a Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época, estipulava em seu art. 21, §§ 2º e 3º, que (grifou-se):*

*§ 2º Quando **a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três)** ou mais parcelas, **a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial** referente à primeira parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do Art. 28, e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, será apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;*

*§ 3º **Caso a liberação dos recursos seja efetuada em até duas parcelas, a apresentação da Prestação de Contas se fará no final da vigência do instrumento**, globalizando as parcelas liberadas.*

50. *Ainda que o parágrafo único da cláusula sexta do termo do convênio estabeleça que “A transferência das parcelas posteriores dependerá da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores” (peça 2, p. 19), entende-se que as severas deficiências observadas no âmbito do Planfor, repercutindo na análise das prestações de contas parciais, e o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa-STN 1/1997, tornam escusável a conduta do senhor Luís Antônio Paulino.*

51. *Dessa feita, considerando que: (i) o Tribunal em diversos julgados entendeu que o acompanhamento deficiente da execução do convênio e o repasse irregular de recursos é causa apenas de ressalvas nas contas; (ii) o Tribunal já detectou diversas fragilidades no âmbito do Planfor (Acórdão 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, por exemplo); (iii) o senhor Walter Barelli não foi o responsável direto pelos repasses; e (iii) que, nada obstante o parágrafo único da cláusula sexta do termo do convênio, a Instrução Normativa-STN 1/1997 dispensa a prestação de contas parcial quando o repasse ocorrer em até em duas parcelas, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa dos gestores e julgar regulares com ressalvas suas contas.*

Síntese das alegações de defesa do Sindicapro e do senhor Edson Conceição Santos

52. *O Sindicapro (peça 40) e o senhor Edson Conceição Santos (peça 48) apresentaram defesas iguais.*

53. *Iniciaram a defesa fazendo breve síntese dos fatos.*

54. *Salientaram que, do sindicato, uma entidade regional e pequena, não seria possível exigir “controles gerenciais modernos”, de modo que (peça 40, p. 3-4)*

Tentou-se até a realização do refazimento das contas para uma prestação mais detalhada dos custos específicos atinentes ao Convênio, todavia, pelo decurso do tempo, os arquivos específicos ao Convênio já foram encerrados, não havendo mais qualquer armazenagem de documentos relacionados.

55. *Consideraram que houve a prescrição quinquenal. Aduzem, também, que os normativos da Receita Federal e o Código Tributário Nacional (CTN) estabelecem prazo de cinco anos para a guarda de documentos contábeis e tributários, “na forma dos preceitos e artigos 173 e 174 do CTN, e artigo 66, §2º, do Decreto nº 93.872/86” (peça 40, p. 7).*

56. *Também afirmaram que, contrariamente ao afirmado pela comissão de tomada de contas especial, o diário de classe é um documento idôneo e capaz de demonstrar a execução das ações previstas no plano de trabalho. Acrescentaram que a Uniemp atestara a execução dos eventos educacionais, não apontando nenhuma irregularidade.*

57. *Entenderem contrário ao direito a autuação da presente TCE, afirmando que (peça 40, p. 7):*

Não pode agora, 16 anos após o cumprimento de suas obrigações, ser levantada dúvida sobre tal cumprimento, e exigir ou se entender pela insuficiência de prestação de contas após expirado o prazo para a guarda da documentação pertinente.

58. *Por fim, requerem: “a realização de audiência para a ouvida de testemunhas, especialmente para se demonstrar a efetiva realização dos cursos objeto do Convênio” (peça 40, p. 8).*

59. *À peça 40, p. 9-13 apresentaram notícias com as atuações do sindicato.*

Análise

60. *A obrigatoriedade de guarda de documento para fins de atuação do fisco não se confunde com as exigências normativas de manutenção desses mesmos documentos com vistas ao exame das contas do convênio.*

61. *Nesse mister, o art. 30, §1º, da Instrução Normativa-STN 1/1997 estabelece ser obrigação daqueles que recebem recursos federais o que se segue:*

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

62. *A presente TCE indica que não houve a aprovação das contas acima referida. Assim, tem-se por improcedente a aplicação das disposições do CTN ao caso em análise e a afirmativa de que o sindicato, entidade de pequeno porte, não teria como guardar toda a documentação pertinente. Trata-se de exigência normativa imposta a todos aqueles que se beneficiam de transferências voluntárias originárias da União.*

63. *Também não procede a afirmação de que seria desarrazoado exigir a documentação do convênio dezesseis anos depois. Com efeito, em 2006 o MTE já havia feito solicitação dessa natureza junto à entidade executora (peça 1, p. 138).*

64. *Quanto às demais justificativas dos responsáveis relativas à prescrição quinquenal, aplica-se o raciocínio exposto na análise das alegações de defesa do senhor Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (itens 35-38). Não é demais repisar que o ressarcimento ao erário não tem natureza punitiva, sendo mera recomposição patrimonial.*

65. *Acerca do laudo da Uniemp, os responsáveis não juntaram cópia nos autos. Ainda que o tivessem feito, persistira a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. A mera existência do objeto do convênio, não afasta, por si só, a obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos. É necessário, por exemplo, estabelecer o nexo entre as despesas executadas com os recursos do ajuste e o seu objeto (itens ‘c’ e ‘f’ do ofício de citação). Ou, ainda, comprovar que os treinandos matriculados foram devidamente certificados (item ‘h’ do ofício de citação).*

66. Os diários de classe, nesse sentido, são apenas um dos elementos necessários à avaliação da correta aplicação dos recursos públicos, devendo ser analisado em conjunto com outras informações/documentos, como, por exemplo, a correta movimentação dos recursos aplicados na conta específica, o pagamento das despesas previdenciárias, recolhimento de imposto de renda e FGTS, etc.

67. O Tribunal, inclusive, considera em sua jurisprudência que a correta movimentação financeira de recursos na conta específica pode ser um fator tão importante quanto a execução física do objeto. No voto condutor do Acórdão 7.291/2013-TCU-2ª Câmara, a Exma. Ministra Relatora Ana Arraes deixou assente que:

A jurisprudência desta Corte é de que o saque dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada (acórdãos 227/1999-Plenário, 39/2002, 53/2007 e 264/2007 da 1ª Câmara e 701/2008-2ª Câmara).

68. Quanto à produção de prova testemunhal, o Tribunal tem sólida jurisprudência no sentido de que compete aos responsáveis demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos. Além disso, a prova testemunhal tem pouca força probatória. Esses dois pontos foram colocados pelo Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti no voto condutor do Acórdão 10.597/2011-TCU-2ª Câmara, *in verbis* (grifou-se):

*(...) a jurisprudência desta Corte é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para que comprove que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. **Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado.***

***Compete, assim, ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados,** conforme entendimento pacífico desta Corte (Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara, e 132/2006-TCU-1ª Câmara).*

69. Assim, a princípio, os responsáveis não teriam logrado afastar as irregularidades elencadas no ofício de citação, a saber:

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 140/99;

b) excessiva carga horária diária atribuída a cada um dos instrutores (12 horas por dia, distribuídas em três turmas com carga horária diária de 4 horas cada), iniciando-se às 8:00h e encerrando-se às 22:00h, comprometendo a validação das ações de qualificação profissional contratadas;

c) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) 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 140/99;

d) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 1.753,04, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 140/99;

e) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 140/99;

f) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

g) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos;

h) falta de comprovação da entrega de certificado aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 140/99.

70. *Todavia, entende-se que os itens ‘a’ e ‘b’ não devem ser considerados irregularidades, pelo que se segue.*

71. *Quanto ao item ‘a’, convênio dispõe ser obrigação do conveniente (peça 2, p. 16):*

(...)

f) oferecer infra-estrutura 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;

(...)

j) prover-se de instrutores e coordenadores capacitados para a execução dos cursos.

72. *O termo do convênio não estabelece de que forma a adequação desses itens será verificada, e, tampouco, fixa a obrigação de entrega de algum documento, por parte do conveniente, visando atestar o cumprimento das disposições acima.*

73. *No caso da verificação das instalações físicas e da correspondente infraestrutura, entende-se que a avaliação de sua adequação dificilmente poderia ser feita de modo objetivo e conclusivo sem inspeção in loco à época da realização dos cursos e juntada do relatório correspondente no processo.*

74. *Com relação à capacidade do corpo instrutivo, o perfil requisitado está intimamente ligado à natureza e complexidade dos cursos que serão ministrados. Sem o estabelecimento prévio de critérios objetivos para que possa ser feito esse tipo de avaliação de aderência da expertise do instrutor à disciplina oferecida, a exigência de apresentação de algum tipo de currículo torna-se vazia.*

75. *Além disso, o termo do convênio não exigia a documentação e arquivamento do currículo dos instrutores contratados. Nesse sentido, por exemplo, não é difícil vislumbrar a possibilidade de contratação dos instrutores com base no networking: o responsável pelos eventos educacionais contrata determinado instrutor porque convive com ele, sabe de suas experiências profissionais e acadêmicas, bem como de sua adequação ao curso, sem a necessidade de formalização de currículo, que não era exigido no termo do convênio.*

76. *Quanto ao item ‘b’, a carga horária excessiva não deve ser vista como uma irregularidade de modo isolado. Isso porque não existe critério objetivo do que seja “excessivo” ou “extenuante”, variando de indivíduo para indivíduo. A carga horária deve ser um dos fatores a ser levado em consideração, junto com diários de classe, assinaturas de instrutores, contratos de trabalho/prestação de serviços, guias de recolhimento à previdência, etc., para se avaliar a real existência de instrutores, como será feito na próxima seção*

77. *Assim, em razão da ausência de critério objetivo para aceitar ou não as alegações de defesa quanto as irregularidades constantes nos itens ‘a’ e ‘b’ do ofício de citação, propõe-se que as mesmas sejam relevadas. Oportunamente, nos itens 84 a 87 desta instrução, será tratada a questão de instrutores e instalações.*

78. Os responsáveis, portanto, não lograram afastar parte considerável das irregularidades a eles imputadas. Vale ressaltar que, no geral, não são inconformidades meramente formais, colocando em dúvida a execução do convênio.

79. No caso, por exemplo, da movimentação financeira irregular, o tomador de contas identificou que (peça 2, p. 84):

Os extratos bancários [peça 2, p. 62-63] e a Relação de Pagamentos [peça 2, p. 54-58] demonstram que R\$ 37.359,58 (trinta e sete mil, trezentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e oito centavos), equivalentes a 55,81% do total dos recursos, foram movimentados mediante "cheque saque" ou "saque avulso", contrariando o disposto no artigo 20 da IN n.º 01/97.

80. Como ressaltado no voto transcrito no item 67 desta instrução e também pelo Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1.805/2016-TCU-1ª Câmara:

Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacado.

81. O tomador de contas especial ainda identificou outras inconformidades graves, como o pagamento a catorze beneficiários com CNPJ/CPFs irregulares, sendo que, em onze casos, o CPF era inexistente (peça 2, p. 85).

82. Em que pesem as irregularidades acima, na próxima seção será examinada a execução física do convênio, com vistas a avaliar se é possível afastar o débito, mesmo havendo problemas na prestação de contas.

Da execução física do convênio

83. Em se tratando de convênios celebrados no âmbito do Planfor, as deficiências observadas vêm levando o Tribunal a afastar o débito, mesmo havendo irregularidades nas prestações de contas, se restar demonstrada a existência de três fatores típicos de um evento de treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdão 1.802/2012-TCU-2ª Câmara).

84. Em relação aos instrutores, há apenas referências aos seus nomes nos diários de classe. Não existe contrato de trabalho ou de prestação de serviços.

85. Ademais, o CPF dos instrutores Douglas Alfredo Bigal (peça 9, p. 74), Fabio Fernandes Xavier Pereira (peça 9, p. 76) e Márcio André da Silva (peça 9, p. 102) não foi encontrado na base de dados da receita federal, de acordo com a peça 2, p. 85. Uma vez que os diários de classe evidenciam que havia apenas quatro instrutores (peça 9, p. 63-113), pode-se afirmar que 75% deles apresentaram CPF inexistente/errado.

86. Ainda com relação aos instrutores, o tomador de contas especial encontrou problemas em evidenciar a relação entre o recolhimento à previdência e a existência dos docentes (peça 2, p. 83), in verbis:

A referida GPS consta da Relação de Pagamentos (...) e o valor recolhido de R\$ 1.753,04 (hum mil, setecentos e cinquenta e três reais e quatro centavos) aproxima-se de 15% da rubrica "Pessoal", sugerindo que os instrutores tenham sido contratados como "autônomos", e que o referido recolhimento seja incidente sobre os honorários pagos, uma vez que não há, nos autos, qualquer comprovante de recolhimento do FGTS. Contudo, a falta de apresentação dos recibos de pagamento a autônomos - RPA's, impediram que a CTCE pudesse validar tal recolhimento, em face da impossibilidade de se estabelecer um nexo causal entre ele.

87. Destarte, inexistem evidências sólidas quanto à presença dos instrutores e sua adequação ao plano de trabalho, devendo ser acrescentado, ainda, as evidências de que tais docentes, caso

tenham existido, foram submetidos a longas jornadas de trabalho, em prejuízo aos cursos ministrados.

88. *Em relação às instalações, há apontamentos segundo os quais as instalações não eram suficientes, como apresentado no trecho abaixo (peça 2, p. 77):*

(...) tanto o Relatório de Instalação de Cursos - Anexo I [peça 2, p. 29-32] quanto os Diários de Classe [peça 9, p. 63-113] indicam que as atividades pedagógicas teriam ocorrido na Av. São João n. 822, conj. 11, 12 e 13 (sede da executora) onde, apesar da existência de apenas duas salas de aula, há indicação da concomitância de 04 turmas de aproximadamente 30 alunos cada (Mecânica Básica, Primeiros Socorros, Cargas Perigosas e Direção Defensiva) nos períodos das 8 às 12h, 13 às 17 h e das 18 às 22h.

89. *Conquanto a análise na seção precedente tenha defendido que a falta de demonstração, pela conveniente, de que dispunha de infraestrutura adequada não era uma irregularidade em si, vez que o termo do convênio não exigia sua apresentação, a existência de indícios de que as salas de aula eram insuficientes compromete a demonstração de que o conveniente dispunha das instalações, como exigido no Acórdão 1.802/2012-TCU-2ª Câmara para fins de afastamento do débito na hipótese de existência de irregularidade nas contas.*

90. *Acerca dos treinandos, foram apresentadas as relações daqueles encaminhados ao mercado de trabalho (peça 2, p. 69-72). Os nomes listados, à exceção de alguns erros tipográficos, constam das respectivas frequências nos diários de classe (peça 9, p. 63-113). No entanto, ante a ausência de documentos mais abrangentes, como seguro de vida com a lista dos beneficiários e cópias de certificados de conclusão de curso, entende-se que tal relação, por conter um conjunto reduzido e pouco representativo dos treinandos, não pode ser considerado um meio confiável de atestar a existência dos alunos.*

91. *Desse modo, não foram verificados indícios sólidos capazes de atestar a presença dos três elementos fundamentais de qualquer evento educacional, a saber: instrutores, treinandos e instalações.*

92. *Propõe-se, portanto, julgar as contas do senhor Edson Conceição Santos e do Sindicapro irregulares, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito em sua integralidade, acrescido de juros de mora e atualização monetária.*

CONCLUSÃO

93. *Em razão de não ter sido citado e considerado responsável pelas irregularidades examinadas nos autos, propõe-se excluir o senhor Nassim Gabriel Mehedff da presente relação processual (itens 20-22 desta instrução).*

94. *Outrossim, propõe-se julgar regulares com ressalvas as contas dos senhores Walter Barelli e Luis Antônio Paulino, uma vez que o Tribunal, no âmbito dos convênios firmados no Planfor, vem entendendo que falhas gerais de fiscalização e acompanhamento não se revestem de gravidade suficiente para ensejar a irregularidade das contas dos gestores (itens 26-51 desta instrução).*

95. *No que tange aos demais responsáveis, as alegações de defesa apresentada não lograram afastar o débito a eles imputados em razão da falta de demonstração da adequada execução do Convênio Sert/Sine 140/99 (itens 52-82 desta instrução).*

96. *Com efeito, as seguintes irregularidades não foram elididas pelos defendentes:*

c) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) 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 140/99;

d) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 1.753,04, e a execução dos cursos que

compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 140/99;

e) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 140/99;

f) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

g) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos;

h) falta de comprovação da entrega de certificado aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 140/99.

97. *Tendo em vista a jurisprudência do TCU de que, em convênios celebrados no âmbito do Planfor, o débito pode ser afastado, mesmo havendo irregularidade na prestação de contas, caso seja demonstrada a existência de treinandos, instrutores e instalações físicas, avaliou-se a execução física do convênio (item 83 desta instrução).*

98. *Porém, não foram encontradas evidências sólidas acerca da existência de nenhum dos três elementos supracitados.*

99. *No tocante aos instrutores, em 75% dos casos houve inconformidades com os CPFs informados, considerados errados/inexistentes. Não foram juntadas cópias de registro de pagamentos a autônomos, contratos de trabalho/prestação de serviços, etc., que permitissem avaliar a existência desses educadores (itens 84-87 desta instrução).*

100. *Com relação às instalações físicas, há indícios nos autos de que não eram adequadas (itens 88-89 desta instrução).*

101. *Por derradeiro, com relação aos treinandos, foi apresentada a lista de encaminhamento ao mercado de trabalho. Porém, é uma amostra pouco representativa do conjunto de treinandos, sendo inviável inferir, a partir dela, que os alunos listados nos diários de classe efetivamente participaram dos cursos (item 90 desta instrução).*

102. *As matérias de jornalísticas apresentadas não faziam referência aos cursos (peça 48, p. 10-12).*

103. *Considerando a falta de evidências acerca da execução física do convenio e as irregularidades apontadas no ofício de citação não afastadas pelos responsáveis, é correta a glosa integral dos valores repassados no âmbito do convênio Sert/Sine 140/99.*

104. *Com efeito, uma das irregularidades apontadas diz respeito à movimentação financeira irregular, de forma que 55,81% do total dos recursos repassados foram movimentados mediante “cheque saque” ou “saque avulso”. A esse respeito, em situação parecida, o Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1.805/2016-TCU-1ª Câmara, salientou que:*

Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacado.

105. *Salienta-se que, como afirmado pelo Exmo. Ministro Weder Oliveira no voto condutor do Acórdão 3.633/2015-TCU-1ª Câmara, “cabe ao gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos postos à sua disposição”.*

106. *Não foram encontradas evidências de que a conduta dos responsáveis pelo débito foi diligente, agindo de forma a mitigar o débito. Ao revés, parte considerável das irregularidades aqui expostas resulta da inobservância do termo do convênio e da Instrução Normativa-STN 1/1997.*

107. *Propõe-se, portanto, julgar irregulares as contas do senhor Edson Conceição Santos e do Sindicapro, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito em sua integralidade, acrescido de juros de mora e atualização monetária*

108. *Em que pese a gravidade dessas inconsistências, ressalta-se que o Convênio Sert/Sine 148/99 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, propõe-se que não seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado nos Acórdãos 4.088/2015-TCU-1ª Câmara, 4.089/2015-TCU-1ª Câmara, 2.568/2014-TCU-Plenário, 2.391/2014-TCU-Plenário, 5.686/2013-TCU-TCU-1ª Câmara, 4.842/2013-TCU-1ª Câmara e 1.463/2013-TCU-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

109. *Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

110. *Excluir da presente relação processual o senhor Nassim Gabriel Mehedff;*

111. *Julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e art. 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas do Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo (CNPJ 00.769.148/0001-95) e do senhor Edson Conceição Santos (CPF 893.013.908-68), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas abaixo especificadas até a data do efetivo pagamento, na forma prevista na legislação em vigor:*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
53.760,00	2/12/1999
13.440,00	30/12/1999

Valor atualizado monetariamente até 31/3/2016 acrescido de juros de mora: R\$ 493.356,27

112. *Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada no item 111 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

113. *Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;*

114. *Alertar os responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

115. *Julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, regulares com ressalva as contas dos senhores Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), dando-lhes quitação;*

116. *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 no Estado de 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;*

117. *Dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-SERT/SP”.*

9. O corpo diretivo da Secex/SP aquiesceu à aludida proposta (peças 51 e 52).

10. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se da seguinte forma – transcrição parcial (peça 53):

“O Ministério Público de Contas anui à proposição formulada pela Secex-SP.

Quanto ao sr. Nassim Gabriel Mehedff, cuja responsabilidade foi excluída pelo TCU em caso delineado pelas mesmas circunstâncias ao que ora se analisa, em razão de que “sua ação restringiu-se ao repasse dos recursos do MTE à [Secretaria do Estado], não havendo ingerência direta na contratação da [entidade executora] nem na execução do contrato” (Acórdão 2.159/2012-2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

Em relação ao afastamento da responsabilidade do sr. Walter Barelli, mostra-se adequada a avaliação da Secex/SP, na linha firmada por meio dos Acórdãos 3.959/2015, 4.088/2015 e 4.089/2015, todos relatados por Vossa Excelência e julgados pela 1ª Câmara ao apreciar circunstâncias fáticas em tudo semelhante à presente.

A principal conduta questionada dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino é basicamente a mesma, ou seja, acompanhamento deficiente da execução dos referidos acordos.

Este TCU, na Sessão de 1.7.2014 (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, acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 desse acórdão para:

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 Antonio Paulino (CPF: 857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;

Esse tem sido o posicionamento deste Tribunal, em relação aos gestores da Sert/SP, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, 6.456/2014 e 7.958/2014, todos da 2ª Câmara.

Ainda em relação ao sr. Luís Antônio Paulino, é verdade que o Tribunal tem decidido condená-lo em débito nos casos em que assina liberação de recursos (v. g. Acórdãos 3959/2015, 4088/2015 e 4089/2015, todos da 1ª Câmara). No entanto, no caso presente, o sr. Luis Antônio não participou da liberação das parcelas, pois não consta sua assinatura nos cheques emitidos em favor do sindicato (peça 2, pp. 36 e 42).

Em relação ao débito apurado, este permanece em relação ao Sindicato dos Condutores em Transportes de Cargas Próprias de São Paulo e ao seu Presidente à época dos fatos, sr. Edson Conceição Santos, uma vez que, por meio de suas alegações de defesa não conseguiram demonstrar a execução do objeto por meio da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado em diversas decisões deste Tribunal, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas (Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário).

III



Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta oferecida pela Secex/SP”.

É o relatório.