

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 030.199/2014-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Almir Munhoz (013.378.888-18); Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (60.970.597/0001-29)

Representação legal: Antônio Rosella (33732/OAB-SP) e outros, representando Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e Almir Munhoz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. NÃO COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DE VALE-TRANSPORTE, DE MATERIAL DIDÁTICO E DE ALIMENTAÇÃO. PAGAMENTO DE TRIBUTOS SEM VINCULAÇÃO COM A MÃO DE OBRA UTILIZADA. DESPESAS COM TAXAS BANCÁRIAS. COMPROVANTES DE DESPESAS IMPRÓPRIOS E EM DATAS POSTERIORES À EXECUÇÃO DAS AÇÕES EDUCACIONAIS. CITAÇÃO DO SINDICADO E DO PRESIDENTE DA INSTITUIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório instrução elaborada por auditor da Secex/SP (peça 28), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 29 e 30):

“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 153/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 17-27), 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 153/99 (peça 1, p. 142-149) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo, no valor de R\$ 522.282,60 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 30/11/1999 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra para 3.900 treinandos com as seguintes denominações: telemarketing; atendente; instalação/reparo de linhas e aparelhos; e construção de rede de cabos telefônicos subterrâneos (cláusula primeira). O valor do convênio compõe-se de repasse de recursos federais no valor de R\$ 497.412,00 (cláusula sexta) e contrapartida do Sindicato no valor de R\$ 24.870,60 (peça 1, p. 55).

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio de cheques da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 397.929,60 e R\$ 99.482,40, depositados em 10/12/1999 e 22/12/1999, respectivamente (peça 1, p. 157 e 159), totalizando R\$ 497.412,00.

6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/ SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-16).

7. Em face dessas constatações, o concedente 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, o GETCE (Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, que deu continuidade aos trabalhos da CTCE) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 153/99, conforme a Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE, datada de 19/11/2013, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 31/1/2014 (respectivamente à peça 2, p. 125-143, e peça 3, p. 3-15). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP ao Sindicato (R\$ 497.412,00), descontadas as importâncias devolvidas em 3/1/2000, 21/1/2000 e 8/2/2000 (R\$ 7.319,69, R\$ 4.373,38 e R\$ 4,85, respectivamente – peça 1, p. 202), conforme peça 2, p. 127 e 143, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 15-19): Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (entidade executora), Almir Munhoz (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 16/6/2014, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.038/2014 (peça 3, p. 319-323) e o Certificado de Auditoria 1.038/2014 (peça 3, p. 325), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O

Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.038/2014, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se no mesmo sentido (peça 3, p. 326).

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. 330).*

11. *Na instrução inicial (peça 4), considerando o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador até as notificações dos responsáveis em novembro de 2013 (peça 2, p. 144-185), foi proposto o arquivamento do presente processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa - TCU 71/2012. Tal proposta contou com a anuência das demais instâncias desta unidade, bem como do Ministério Público (peças 5 a 7).*

12. *Por sua vez, em seu Despacho (peça 8), o Exmo. Sr. Ministro Relator assinala que em abril de 2006 a SPPE/MTE já havia notificado a entidade executora (peça 1, p. 39-40), cujo Presidente ainda era o Sr. Almir Munhoz (peça 1, p. 43). Por esse motivo, determinou a citação solidária do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e do Sr. Almir Munhoz, Presidente da entidade à época dos fatos, em face das ocorrências apontadas pelo GETCE na Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 125-143) e reproduzidas no Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 31/1/2014 (peça 3, p. 3-15).*

EXAME TÉCNICO

13. *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, de corrente 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 (...)"

14. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela não execução integral do Convênio Sert/Sine 153/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio, em face das ocorrências referidas no Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 31/1/2014, que se reporta à Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE.

15. O Sr. Almir Munhoz e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo foram citados por meio dos Ofícios Secex/SP 1.966/2015 (peça 14) e 1.968/2015 (peça 15), respectivamente, datados de 27/7/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peças 16 e 17).

16. Esses responsáveis apresentaram defesa conjunta à peça 20 (também juntada à peça 25) e requereram dilação do prazo inicialmente concedido, a fim de complementar essa defesa (peça 18). Foi-lhes deferida prorrogação de prazo por mais 60 dias (peças 21 a 24), mas nenhuma defesa complementar foi apresentada.

17. Os ofícios de citação assinalam que o débito é decorrente da não execução integral do objeto pactuado por meio do Convênio Sert/Sine 153/99, em razão dos fatos apontados no Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 31/1/2014; observa-se que houve equívoco na transcrição de algumas alíneas nesses ofícios, o qual, todavia, não ensejou maiores consequências, visto que a defesa apresentada pelos responsáveis buscou refutar os questionamentos formulados pelo GETCE na Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE, inclusive transcrevendo excertos dessa Nota Técnica e cotejando-os com a sua argumentação. Nesse sentido, verifica-se que a defesa ora apresentada (peça 20) possui, em linhas gerais, teor assemelhado ao da defesa anteriormente apresentada ao Ministério do Trabalho e Emprego (peça 3, p. 75-269) em face das ocorrências apontadas pelo GETCE na referida Nota Técnica (peça 2, p. 125-143).

17.1. Assim, a defesa principia arguindo diversas preliminares e, ao apresentar argumentação quanto ao mérito, teve o cuidado de reproduzir, mediante transcrição de excertos (peça 20, p. 18-23), as principais ocorrências relatadas na Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE, conforme sumariado a seguir:

a) não comprovação da execução das ações de qualificação;

b) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, com descumprimento do art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

c) ausência de fichas de inscrição dos treinandos, bem como questionamentos sobre a forma de preenchimento dos diários de classe;

d) ausência de comprovantes de entrega de certificado de conclusão, material didático, alimentação e vales-transporte aos treinandos;

e) aquisição de vales-transporte e produtos destinados à alimentação e material didático em data posterior à execução dos cursos;

f) despesas glosadas pelo GETCE em razão de irregularidades nos documentos comprobatórios de despesas, especificadas na planilha 2 da Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 134-142).

Síntese e análise da argumentação apresentada

Argumentos

18. Preliminarmente, a defesa registra que a prestação de contas parcial do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP relativa ao exercício de 1999 foi aprovada pela SPPE/MTE em 22/12/2000 (peça 20, p. 30) e argumenta que, após transcorridos cinco anos a partir daquela data sem que tal ato tivesse sido revogado, não mais caberia a reanálise do convênio, bem como deixariam de ser exigíveis os documentos comprobatórios de despesas, nos termos do art. 30, § 1º, da Instrução Normativa - STN 1/1997; ademais, já teria ocorrido a prescrição quinquenal de que trata a Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei 9.784/1999 – a esse respeito, a defesa também fez referência ao Recurso Extraordinário 669.069, que então aguardava julgamento no Supremo Tribunal Federal. Por esses motivos, a seu ver, não se justificaria a continuidade da presente TCE.

18.1. A defesa registra ainda que a primeira notificação do Sindicato ocorreu em meados de 2006 (peça 20, p. 30), mais de cinco anos após a vigência do Convênio Sert/Sine 153/99 ter expirado, e argumenta que as contas do Sindicato poderiam ser consideradas iliquidáveis, promovendo-se o arquivamento destes autos, em razão do lapso temporal de mais de 14 anos até a presente citação e das dificuldades para o levantamento de documentos/informações, circunstâncias que comprometem o exercício da ampla defesa.

Análise

19. Inicialmente, examinar-se-á a questão relativa ao longo tempo decorrido e sua repercussão nos presentes autos.

19.1. De fato, o longo tempo decorrido constitui fator a ser considerado na análise da defesa, mormente no que tange à aplicação de penalidades. A par disso, aplicam-se ao caso as disposições constantes do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 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”. Tal entendimento encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito desta Corte de Contas (Súmula TCU 282), que assim orienta: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

19.2. Cumpre destacar que, em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal apreciou o mérito do Recurso Extraordinário 669.069, fixando, por maioria, a seguinte

tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (peça 26). Vale esclarecer que as questões tratadas neste processo não decorrem de mero ilícito civil, haja vista que o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e o Sr. Almir Munhoz geriram recursos públicos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 153/99. Por esse motivo, a nosso ver, as ocorrências em exame nestes autos não se enquadram da hipótese de prescritibilidade tratada no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069.

19.3. *A respeito dessa questão, considerando que o longo tempo decorrido pode comprometer o exercício da ampla defesa e do contraditório, o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012 dispõe:*

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

19.4. *Nos presentes autos, verifica-se que o Convênio Sert/Sine 153/99 foi celebrado em 30/11/1999 (peça 1, p. 149) e que o expediente de encaminhamento da prestação de contas final do referido convênio foi protocolado na Sert/SP em 22/3/2000 (peça 1, p. 169); por sua vez, conforme assinalado no Despacho do Ministro Relator (peça 8), a primeira notificação dos responsáveis pela SPPE/MTE ocorreu em abril de 2006 (data da ciência do ofício encaminhado ao Sindicato, ainda presidido pelo Sr. Almir Munhoz – peça 1, p. 39-43). Dessa forma, transcorreu prazo inferior a dez anos até a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, não incidindo na hipótese descrita no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.*

19.5. *Portanto, a nosso ver, não seria o caso de arquivamento do presente processo.*

20. *Quanto à obrigação, por parte da entidade executora, de guardar e conservar, em boa ordem, os documentos comprobatórios de despesas, a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 153/99 estabelece (peça 1, p. 147):*

II - dos Documentos

O SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÓNICAS (TELEFONISTAS EM GERAL) NO ESTADO DE SÃO PAULO manterá arquivado em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de convênio.

20.1. *O dever de guardar e conservar os documentos contábeis referentes ao convênio em tela também está consignado na declaração firmada pelos representantes da entidade executora à peça 1, p. 200.*

20.2. *Ainda a esse respeito, vale observar o disposto no art. 30, § 1º, da Instrução Normativa - STN I/ 1997, verbis:*

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 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.

20.3. *O referido § 1º menciona o prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas.*

20.4. *Verifica-se que o expediente de encaminhamento da prestação de contas final do Convênio Sert/Sine 153/99 foi protocolado na Sert/SP em 22/3/2000 (peça 1, p. 169), mas não há nos autos manifestação da Sert/SP aprovando a referida prestação de contas.*

20.5. *Por sua vez, a prestação de contas parcial do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP relativa ao exercício de 1999 foi aprovada pela SPPE/MTE em 22/12/2000 (peça 20, p. 30), mas tal aprovação foi suspensa em face do teor da Nota Técnica 29/DSTEM/ SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 15), tendo aquele Ministério instaurado diversos processos de tomadas de contas especiais, dentre os quais se inclui o presente processo.*

20.6. *Portanto, a nosso ver, ante a referida suspensão da aprovação da prestação de contas e a instauração da presente TCE, não há que se falar em coisa julgada administrativa, persistindo a obrigatoriedade de guardar e conservar os documentos comprobatórios estabelecida no art. 30 da Instrução Normativa - STN I/ 1997.*

21. *Ante o exposto, propõe-se o não acolhimento das preliminares arguidas.*

Argumentos

22. *A defesa alega que a maioria das supostas pendências/irregularidades apontadas tratariam de aspectos formais que em nada teriam prejudicado a consecução do objeto do Convênio Sert/Sine 153/99, não sendo motivo para a responsabilização do Sindicato, nem da Sert/SP. Argumenta ainda que o Planfor foi implementado em nível nacional com diversas fragilidades, tais como falta de acompanhamento e de orientações adequadas, devendo tais fragilidades ser consideradas como atenuantes no julgamento das contas e, nesse sentido, transcreve excertos do Acórdão 1.448/2009-TCU-Plenário e do Relatório e Voto que o fundamentaram.*

22.1. *Segundo a defesa, há nos autos diversos documentos, tais como diários de classe e listas de presença, que, considerados conjuntamente, teriam o condão de comprovar a execução das ações que compõem o objeto do convênio em tela.*

22.2. *No tocante à ausência de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, argumenta que o dispositivo mencionado pelo GETCE (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993) diz respeito a critério de habilitação em licitações públicas, não se tratando necessariamente de exigência aplicável ao convênio em tela. Ademais, afirma inexistir cláusula no convênio disposta acerca da obrigatoriedade dessa comprovação. Ainda a esse respeito, assinala que o público-alvo dos cursos era composto por pessoas menos favorecidas socialmente, muitas vezes com dificuldades na escrita, circunstância a ser considerada na avaliação do perfil adequado dos instrutores.*

22.3. *Também assinala a falta de previsão de encaminhamento de fichas de inscrição, bem como de exigências específicas sobre a forma de preenchimento dos diários de classe, se de próprio punho ou se digitado, por exemplo. Afirma que o coordenador informava aos instrutores o conteúdo programático previamente definido a ser ministrado em cada aula.*

22.4. *A defesa informa que não foram localizados nos arquivos do Sindicato comprovantes de entrega de material didático, alimentação, vales-transporte e certificados de conclusão aos treinandos, mas alega que, à época, não haveria previsão de exigência de tais comprovantes. Quanto à aquisição de vales-transporte e produtos*

destinados à alimentação e material didático em data posterior à execução dos cursos, a defesa menciona suposta orientação da Sert/SP no sentido de que a nota fiscal fosse emitida apenas ao final de toda a prestação dos serviços; ademais, assinala que todas as notas fiscais foram emitidas dentro do período de vigência do convênio.

22.5. *No tocante às despesas glosadas pelo GETCE, especificadas na planilha 2 da Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 134-142), a defesa alega que as notas fiscais e recibos apresentados sempre trazem a indicação do convênio em tela, que os recibos de pagamento de pessoal indicam os profissionais que assinam os diários de classe e que várias aquisições foram realizadas mediante procedimento licitatório.*

22.6. *Ademais, a defesa requer que seja reconhecida a boa-fé dos responsáveis, à semelhança do decidido por meio do Acórdão 6.746/2009-TCU-1ª Câmara.*

Análise

23. *A ocorrência relativa à falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores foi reportada pelo GETCE na peça 2, p. 126, item 1, alínea “a”. Apesar disso, propõe-se afastar essa irregularidade, pelos motivos a seguir expostos.*

23.1. *A cláusula segunda, inciso II, do Convênio Sert/Sine 153/99 lista os itens de competência do convenente (peça 1, p. 143-145). A alínea “j” estipula a seguinte obrigação: “prover-se de instrutores e coordenadores capacitados para a execução dos cursos”.*

23.2. *Nada obstante listem diversas obrigações, as cláusulas silenciam quanto à forma ou necessidade de comprovação do seu cumprimento. Diante do silêncio do convênio, entende-se que não cabe ao convenente demonstrar o cumprimento destas exigências decorrido longo lapso de tempo após o término da sua vigência. Tal conferência deveria ter sido realizada pelo órgão concedente ou entidades delegadas no momento oportuno, isto é, na época da celebração do ajuste, seja por meio de inspeção in loco ou fotografias.*

23.3. *Ora, para julgamento pela irregularidade, é necessário especificar, entre outros, o critério legal, contratual ou jurisprudencial que estabelece 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.*

23.4. *Acerca da capacidade técnica dos instrutores, o relatório da CTCE chega a apresentar como critério legal o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, verbis:*

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

23.5. *Este inciso não se presta a este papel, pois diz respeito a um procedimento licitatório, e não à execução de um convênio. Mesmo que se admita a sua aplicação aos convênios, nos termos do art. 116 da Lei 8.666/1993, o art. 30 trata do procedimento de seleção da entidade que prestará o serviço, ou, no caso, executará o convênio. É uma etapa preliminar à celebração do contrato (neste caso, convênio) e, obviamente, à execução e prestação de contas.*

23.6. *Apenas na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 153/99 (peça 1, p. 145), localizou-se um maior detalhamento sobre 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.

23.7. *Como se verifica, nenhum desses itens dispôs acerca da comprovação da qualificação técnica de instrutores e coordenadores, razão pela qual se propõe afastar essa irregularidade.*

24. *No tocante ao fato de não constarem nos autos as fichas de inscrição dos treinandos e os comprovantes de entrega dos certificados de conclusão, pondera-se que tais documentos não estão relacionados na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 153/99 e, por esse motivo, à semelhança do exposto nos itens 23 a 23.7 desta instrução, propõe-se acatar a argumentação apresentada pela defesa para essa ocorrência. Vale assinalar que foram apresentados outros documentos relativos à execução física do objeto do convênio, cabendo destacar os diários de classe/listas de presença e os relatórios técnicos das metas atingidas (os quais foram juntados pelo GETCE por amostra à peça 2, p. 30-77, conforme termo de juntada à peça 2, p. 29).*

25. *Por outro lado, não restou saneada a falta de comprovação da entrega de vales-transporte, alimentação e material didático aos treinandos, nem a ausência de comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho. Afinal, trata-se de exigências que integram a prestação de contas, nos termos da cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, itens 7 e 8, do Convênio Sert/Sine 153/99, em que pese a afirmação da defesa em sentido contrário. A ausência da referida documentação compromete, em parte, a comprovação da execução física do objeto do convênio, notadamente no que diz respeito à concessão de vales-transporte, alimentação e material didático aos treinandos.*

26. *Quanto aos documentos relativos à comprovação da execução financeira do convênio, cabe destacar a Relação de Pagamentos (peça 1, p. 170-181); os demonstrativos “Execução da receita e da despesa”, “Execução físico-financeira”, “Conciliação bancária”, “Demonstrativo de rendimentos” e “Planilha da receita e da despesa” (peça 1, p. 182-186, 197 e 199); extratos bancários (peça 1, p. 187-196 e 198); comprovantes de depósito/devolução de recursos (peça 1, p. 202); e documentos comprobatórios de despesas, a saber: Documentos de Arrecadação de Tributos Mobiliários da Prefeitura Municipal de São Paulo - DARM (peça 1, p. 203), Guias da Previdência Social - GPS (peça 1, p. 204), além de notas fiscais e recibos (os quais foram juntados pelo GETCE por amostra à peça 2, p. 78-124, conforme termo de juntada à peça 2, p. 29).*

27. *Na planilha 2 da Nota Técnica 15/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 134-142), o GETCE procedeu à glosa de diversas despesas, as quais foram agrupadas em nove itens conforme o motivo da impugnação. A esse respeito, cabem as seguintes considerações.*

27.1. *Os itens 1 e 2 da planilha 2 referem-se a despesas com pessoal glosadas, respectivamente, em razão da não comprovação da execução física do objeto do convênio, no valor total de R\$ 54.460,00, e em razão da ausência de comprovação de terem desenvolvido atividades relacionadas ao convênio, no valor total de R\$ 6.080,00. Entretanto, considerando que foram apresentados diários de classe/listas de presença e recibos de pagamento firmados pelas pessoas envolvidas no projeto, conforme registra o GETCE no item 2 da planilha 1 (“dados extraídos dos diários de classe e fichas de frequência” – peça 2, p. 129-133) e nos itens 1 e 2 da planilha 2 (referência aos respectivos recibos – peça 2, p. 134-136), a glosa de tais despesas afigura-se desproporcional.*

27.1.1. *Afinal, a partir do cotejo com os nomes dos professores que constam no item 2 da planilha 1, verifica-se que as despesas com pessoal relacionadas no item 1 da planilha 2 dizem respeito ao pagamento de instrutores dos cursos.*

27.1.2. *Em que pese o GETCE assinalar não ter encontrado a mesma correlação nas despesas com pessoal relacionadas no item 2 da planilha 2 (peça 2, p. 136), verifica-se, por exemplo, que Andrea Rocha Teixeira era instrutora do curso de Telemarketing na unidade Lapa I (peça 2, p. 131). Observa-se ainda que pode ter havido equívoco na transcrição de nomes para essa planilha, pois, por exemplo, Rogério (Roseno) Sergio Andrade era instrutor do curso de “Atendimento Sistema de Telecomunicações” na unidade Consolação (peça 2, p. 130). Vale assinalar que o aprofundamento dessa análise restou parcialmente comprometido porque o GETCE não incluiu os recibos de pagamento a instrutores na amostra de documentos comprobatórios de despesas juntada à peça 2, p. 78-124.*

27.1.3. *Ante o exposto, propõe-se reconsiderar a glosa das despesas com pessoal relacionadas nos mencionados itens 1 e 2 da planilha 2, nos valores totais de R\$ 54.460,00 e R\$ 6.080,00.*

27.2. *Os itens 3 e 4 da planilha 2 referem-se a despesas com encargos sociais e ISS, nos valores totais de R\$ 15.847,78 e R\$ 6.494,04, respectivamente, glosadas em razão da não comprovação da execução física do objeto do convênio e da não nomeação das pessoas envolvidas, com função e remuneração. Verifica-se que a defesa não se manifestou especificamente quanto à glosa dessas despesas, nem foi apresentada conciliação dos valores dos recolhimentos dos encargos sociais e ISS efetuados mediante DARM e GPS (peça 1, p. 203-204) com as correspondentes despesas de pessoal que lhes deram origem, razão pela qual se propõe que tais glosas sejam mantidas.*

27.3. *Os itens 5, 6 e 7 da planilha 2 referem-se a despesas com material didático/consumo, transporte e alimentação, nos valores totais de R\$ 16.687,16, R\$ 56.250,00 e R\$ 1.148,40, respectivamente, glosadas em razão da não comprovação da execução física do objeto do convênio. A esse respeito, conforme assinalado no item 25 desta instrução, restou caracterizada a falta de comprovação da entrega de vales-transporte, alimentação e material didático aos treinandos, razão pela qual se propõe que tais glosas sejam mantidas.*

27.4. *O item 8 da planilha 2 refere-se à glosa de despesas para as quais foram apresentados documentos comprobatórios (peça 2, p. 78-124) sem condições legais para sua aceitação (tais como notas fiscais sem data de emissão, sem identificar que o*

Sindicato é a pessoa contratante, sem descrição dos serviços/bens adquiridos ou sem discriminar a quantidade de produtos adquiridos, entre outras – conforme registra o GETCE na peça 2, p. 138-142) ou com datas de aquisição incompatíveis com o período de execução dos cursos, no valor total de R\$ 271.597,78.

27.4.1. Inicialmente, vale destacar que, a nosso ver, tais ocorrências não constituem meras impropriedades formais, tratando-se, na verdade, da ausência de elementos essenciais para a aceitação das correspondentes notas fiscais/recibos como documentos comprobatórios de despesas, conforme assinalado pelo GETCE. Também não se mostra razoável atribuir à falta de orientação a prática de procedimentos manifestamente irregulares, tais como a utilização de notas fiscais sem data de emissão ou sem identificação da pessoa contratante.

27.4.2. A respeito dos documentos comprobatórios de defesa com datas de aquisição incompatíveis com o período de execução dos cursos, verifica-se que, embora a defesa tenha afirmado que existiria suposta orientação da Sert/SP no sentido de que a nota fiscal fosse emitida apenas ao final de toda a prestação dos serviços, deixou de apresentar o documento ou normativo da Sert/SP que conteria tal orientação. Ademais, ainda que essa suposta orientação efetivamente existisse, não teria o condão de justificar, por exemplo, por que motivo os recibos de aquisição de vales-transporte à peça 2, p. 84 e 91, indicam os períodos de utilização de 30/12/1999 a 30/1/2000 e de 13/1/2000 a 13/2/2000, respectivamente, se o período de realização de todos os cursos está compreendido entre 2/12/1999 e 23/12/1999, conforme registra o GETCE na peça 2, p. 129-133.

27.4.3. Cabe ainda ponderar que, diante de ocorrências dessa natureza, tais como a apresentação de recibos de aquisição de vales-transporte cujos períodos de utilização são notoriamente incompatíveis com o período de realização dos cursos, restou comprometida a alegação de boa-fé dos responsáveis.

27.4.4. Também é improcedente a alegação de que todas as notas fiscais/recibos conteriam a indicação do Convênio Sert/Sine 153/99: o exame dos documentos juntados à peça 2, p. 78-124, evidencia que a grande maioria das notas fiscais/recibos não contém referência ao convênio em tela. Ademais, a defesa não apresenta documentação que comprove a alegação de que teria realizado aquisições mediante procedimento licitatório.

27.4.5. Ante o exposto, propõe-se que sejam mantidas as glosas relacionadas no item 8 da planilha 2.

27.5. O item 9 da planilha 2 refere-se à glosa de despesas bancárias irregulares, no valor total de R\$ 2.962,73. Verifica-se que a defesa não se manifestou especificamente quanto à glosa dessas despesas; ademais, o art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa - STN 1/1997 veda a realização de despesas com taxas bancárias utilizando recursos do convênio. Por esses motivos, propõe-se que tais glosas sejam mantidas.

27.6. Dessa forma, as despesas glosadas referidas nos itens 27.2, 27.3, 27.4 e 27.5 evidenciam remanescer o débito no valor original de R\$ 370.987,89. Propõe-se ainda que seja adotada, como data de ocorrência do débito, a data do primeiro repasse ao Sindicato (10/12/1999) para o valor de R\$ 271.505,49 e a data do segundo repasse ao Sindicato (22/12/1999) para o valor de R\$ 99.482,40, por ser mais favorável aos responsáveis.

28. Ante todo o exposto, somos de parecer que as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e pelo Sr. Almir Munhoz não lograram elidir, por completo, a irregularidade relativa à falta de comprovação, mediante documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio

Sert/Sine 153/99 nas ações de qualificação profissional contratadas, remanescendo o débito indicado no item anterior, sem prejuízo do exposto nos itens 23, 24 e 27.1 desta instrução.

CONCLUSÃO

29. *Em face da análise promovida nos itens 18 a 28, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e pelo Sr. Almir Munhoz, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas, remanescendo o débito no valor original de R\$ 370.987,89. Ademais, 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.*

30. *Por fim, vale ressaltar que o Convênio Sert/Sine 153/99 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 4.088/2015-1ª Câmara, 4.089/2015-1ª Câmara, 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

31. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, 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 Estadual do Sine/SP;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 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, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (CNPJ 60.970.597/0001-29) e do Sr. Almir Munhoz (CPF 013.378.888-18), Presidente dessa entidade à época dos fatos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (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:

Data da ocorrência	Valor original
10/12/1999	R\$ 271.505,49
22/12/1999	R\$ 99.482,40

Valor atualizado, com juros, até 28/3/2016 - R\$ 2.723.648,81 (peça 27)

c) autorizar o parcelamento da dívida 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;

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

e) 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 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 razão de irregularidades verificadas no Convênio Sert/Sine 153/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (peça 1, p. 3), com o aporte de R\$ 497.412.00 em recursos federais, liberados em duas parcelas (peça 1, p. 157 e 159). O convênio previa a realização de 4 cursos em 101 turmas, beneficiando 3.900 treinandos (peça 1, p. 54).

2. Referido convênio foi custeado com recursos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), repassados à Sert/SP por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 e Termo Aditivo 1, no valor global estimado de R\$ 451.964.186,83. O objeto do convênio era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução de atividades inerentes à qualificação profissional (peça 1, p. 17-27 e 31-34).

3. Em 2001, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) concluiu fiscalização com o objetivo de verificar a regularidade da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999, tendo identificado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes firmados pela Sert/SP, conforme consignado na Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-16). Em face de tais constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial em 3/3/2005 (peça 1, p. 3), que culminou com a autuação de 176 processos de TCE, um para cada instrumento pactuado pela Sert/SP e as entidades executoras (peça 3, p. 7).

4. Relativamente ao Convênio Sert/Sine 153/99, a CTCE considerou não ter restado devidamente comprovada a execução física do convênio, bem como apontou falhas na execução financeira, quantificando o débito em R\$ 485.714,08 (peça 3, p. 9). Esse valor corresponde ao valor integral repassado, descontados os valores devolvidos pelo Sindicato ao final da vigência do convênio (peça 2, p. 127). A comissão de TCE responsabilizou solidariamente os Srs. Walter Berelli (ex-Secretário de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP), Nassim Gabriel Mehedeff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE), o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e seu presidente à época do ajuste, Almir Munhoz (peça 3, p. 15).

5. Em sua primeira instrução, a Secex-SP propôs o arquivamento do processo com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da

Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo em vista que a análise conclusiva da TCE e o débito apurado foram encaminhados aos responsáveis somente em novembro de 2013, decorridos quatorze anos da apresentação de contas pelo Sindicato (peças 4-6).

6. Ao atuar no processo, naquela oportunidade, manifestei minha concordância com a proposta da unidade técnica (peça 7).

7. Vossa Excelência, no entanto, divergiu do encaminhamento sugerido, por entender que a notificação dos responsáveis realizada pela autoridade administrativa em abril de 2006, momento em que não havia transcorrido prazo superior a dez anos da data da celebração do Convênio Sert/Sine 153/99, constituiu postura inequívoca de apurar eventual débito existente, não sendo aplicável no caso concreto o disposto no art. 6º, inc. II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Diante disso, e considerando as irregularidades relatadas pela CTCE, V. Exc.^a determinou a citação solidária do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e do Sr. Almir Munhoz, no montante total dos recursos repassados, deduzido o valor de R\$ 11.697,92 restituído pelo Sindicato à Sert/SP (peça 8).

8. A unidade técnica realizou a citação dos responsáveis indicados no despacho de peça 8 (peças 14-15), tendo sido apresentadas as defesas de peças 20 e 25.

9. Diante das alegações de defesa apresentadas, a Secex-SP concluiu, em pareceres uniformes, que parte da execução física do objeto não foi comprovada, uma vez que os responsáveis não lograram evidenciar a entrega de vales transporte e o fornecimento de alimentação e material didático aos treinandos, tampouco demonstraram a inserção de 5% dos concluintes no mercado de trabalho. Quanto à execução financeira, considerou não comprovadas despesas no montante de R\$ 370.987,89, tendo em vista a apresentação de documentação considerada inidônea ou inconsistente. Em razão disso, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e do Sr. Almir Munhoz, condenando-os em débito pelo montante que não teve a regularidade da execução financeira devidamente comprovada. A unidade instrutiva deixou de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em face da prescrição da pretensão punitiva (peças 28-30).

10. De minha parte, peço vênias para divergir do encaminhamento sugerido, com base nos argumentos a seguir expostos.

*11. A regra no exame da regularidade da execução de convênios que envolvam recursos federais é a comprovação da regularidade tanto da execução física quanto financeira do ajuste, comprovação essa a cargo do gestor dos recursos. Todavia, a jurisprudência do TCU relativa às tomadas de contas especiais relacionadas ao Planfor é no sentido de considerar as contas regulares com ressalvas ou irregulares sem débito, com aplicação de sanção (nesse último caso, se houver outras falhas que não a inexecução contratual), caso sejam “apresentados elementos **minimamente aptos a comprovar a execução do objeto**” (voto condutor do Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário), ainda que a regularidade da execução financeira não reste comprovada. Nessa mesma linha de privilegiar a comprovação da execução física, o voto condutor do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário conclui pela inexistência de débito em razão de constarem dos autos “documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, **instrutores, treinandos e instalações físicas**”.*

12. Essa interpretação mais flexível deve-se ao contexto em que foi realizado o Planfor, no qual foi constatado um conjunto de falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no programa.

13. Assim, no caso concreto em exame, entendo que, apesar de não haver comprovação financeira da totalidade dos recursos relativos ao Convênio Sert/Sine 153/99, existem elementos capazes de demonstrar a execução física de parcela significativa do objeto, conforme exige a jurisprudência deste TCU.

14. **A unidade técnica entendeu que a execução física foi parcialmente comprovada, ficando pendente a comprovação de fornecimento de vales-transporte, alimentação e material didático, bem como a inserção dos alunos.** No entanto, como já mencionado, a jurisprudência relativa ao Planfor no âmbito desta Corte é no sentido de que, comprovada a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento (instrutores, treinandos e instalações físicas), o débito deve ser afastado.

15. A planilha apresentada pela comissão de TCE à peça 2, p. 129-133 elenca as turmas para as quais foram apresentadas fichas de frequência pela entidade executora. Segundo esse levantamento, o Sindicato teria apresentado diários de classe relativos a 101 turmas, perfazendo 3.079 **concluintes** dos cursos, ou seja, não computando os alunos evadidos. Esse quantitativo corresponde a 100% das turmas previstas e 78,95% do número de beneficiários pactuado por meio do Convênio Sert/Sine 153/99, como se observa no quadro seguinte:

Curso	Previsto			Demonstrado por meio de fichas de frequência		
	Qtde turmas	Total alunos	Valor (R\$) ⁽¹⁾	Qtde turmas	Total alunos concluintes	% execução física
Telemarketing	60	2.400	228.000,00	60	1.922	80,08%
Atendente	36	1.440	252.000,00	34	1.034	71,8%
Instal./reparo linhas e aparelhos	3	36	8.604,00	3	36	100%
Construção de redes de cabos telef. subterrâneos	2	24	8.808,00	4	87	362,5%
Totais	101	3.900	497.412,00	101	3.079	78,95%

Fonte: peça 1, p. 54, 76-77 (previsto); peça 2, p. 129-133 (demonstrado).

(1) Valor calculado a partir do custo médio previsto por aluno multiplicado pelo número de alunos pactuado.

16. Como destacado pela unidade técnica, a CTCE não juntou ao presente processo a totalidade dos documentos apresentados pelo Sindicato a título de prestação de contas, mas apenas uma amostra desses documentos (peça 2, p. 29; peça 28, p. 8). As fichas de frequência e relatórios técnicos das metas atingidas acostados aos autos constam da peça 2, p. 30-77. A partir de seu exame, observa-se estarem consignadas as datas, horários e locais dos cursos, bem como o nome e assinatura do instrutor, além do nome e controle de frequência dos alunos.

17. Observa-se alguma diferença entre os quantitativos de turmas e alunos previstos e executados em alguns cursos. Todavia, analisados os totais, verifica-se que a execução

estaria próxima do esperado, sobretudo se considerada a ocorrência de evasão, comum nesse tipo de ação.

18. *Embora a existência de alunos esteja demonstrada apenas pelas fichas de frequência e relatórios técnicos emitidos pela executora, considero frágeis os argumentos da CTCE para desconsiderá-los como documentos hábeis à comprovação da execução física. Segundo a referida comissão, a falta de apresentação das fichas de inscrição, o fato de os diários terem sido preenchidos por uma mesma pessoa, independente de quem ministrou os cursos, e a alegação de que o número de inscritos, de evadidos e de aprovados estaria pré-impresso antes de serem lançados os conteúdos programáticos colocariam em dúvida a fidedignidade dos documentos apresentados (peça 2, p. 126). Não obstante, verifico que tais suspeitas não foram efetivamente comprovadas pela CTCE por meio de outros elementos ou reforçadas por outras evidências. Além disso, no que se refere às fichas de inscrição, a unidade técnica esclareceu que sua apresentação não constava dos itens exigidos pelo Convênio Sert/Sine 153/99 (peça 28, p. 9).*

19. *Juntamente com os diários de classe, os documentos apresentados a título de comprovação financeira indicam ainda a existência de outros dois elementos essenciais às ações de qualificação: instrutores e espaço físico. No que diz respeito aos **instrutores**, a Secex-SP destaca que há uma correspondência entre as informações que constam dos diários de classe e os recibos de pagamento de pessoal apresentados pelo Sindicato e glosados pela CTCE, motivo pelo qual propõe reconsiderar a glosa das despesas com pessoal (peça 28, p. 9). Quanto ao **espaço físico**, constam dos autos recibos de locação de salas de aula emitidos por cinco instituições (peça 2, p. 108-112). Cotejando as informações desses recibos com os diários de classe (peça 2, p. 31-39, 41-55 e 57-78), verifica-se que os endereços e datas de utilização (1 a 30/12/1999) são compatíveis, apesar de os recibos terem sido emitidos no mês seguinte aos eventos, em janeiro de 2000.*

20. *Considero, portanto, que o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, pela irregularidade das contas e imputação de débito, deve-se, primordialmente, à não comprovação da execução financeira quanto à totalidade dos recursos repassados, e não à inexecução dos cursos contratados. No entanto, havendo elementos no sentido de que os cursos foram executados, a jurisprudência majoritária desta Corte nos casos relativos ao Planfor indica encaminhamento diverso, qual seja, o afastamento do débito.*

21. *Destaco, ainda, que a nota técnica decorrente da fiscalização realizada pela SFC sobre a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99 não relatou qualquer irregularidade especificamente quanto ao Convênio Sert/Sine 153/99 (Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001, peça 1, p. 4-16).*

22. **Quanto à proposta de aplicação de multa ao responsável**, destaco que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

23. *A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.*

24. *O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve*

ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

25. *Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.*

26. *No caso vertente, a execução do convênio se deu em 1999. Como o ato que ordenou a citação está datado de 12/6/2015, conforme despacho de Vossa Excelência (peça 8), entendo não caber a apenação dos responsáveis ouvidos neste processo, visto que, no momento da ordenação da citação, já havia transcorrido prazo superior a dez anos, configurando-se, portanto, a prescrição da pretensão punitiva.*

Assim, diante do contexto em que se deu o Planfor e dos indicativos de execução do convênio existentes nos autos, proponho o afastamento do débito e o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo e de seu presidente à época, Sr. Almir Munhoz, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II c/c arts. 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992”.

É o relatório.