

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 002.036/2014-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa - Ipep (67.996.488/0001-20); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Walter Barelli (008.056.888-20); Érico Rodrigues Bacelar (048.491.163-53)

Representação legal: Érico Barreto Bacelar (276889/OAB-SP) e outros, representando Érico Rodrigues Bacelar, Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa - Ipep e Érico Rodrigues Bacelar; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Walter Barelli, Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa - Ipep e Luís Antônio Paulino; Alessandra Gonçalves Pinheiro Pimenta (14.017-E/OAB-DF), representando Gabriela Dellacasa Stuckert.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO CONVENIENTE E DO PRESIDENTE DA ENTIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DOS GESTORES ESTADUAIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP (peça 72), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 74):

“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 148/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (IPEP), 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. 30-50), 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 148/99 (peça 2, p. 102-116) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (IPEP), no valor de R\$ 598.801,00 (cláusula quinta), com vigência no período de 25/11/1999 a 25/11/2000 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra com as seguintes denominações: agente de turismo; assistente financeiro; auxiliar administrativo; auxiliar contábil; auxiliar de departamento pessoal; enfermagem em saúde pública; espanhol básico; informática básica; inglês básico; operador de caixa; qualidade de atendimento ao cliente; recepcionista; segurança básica; e telemarketing para 3.940 treinandos (cláusula primeira). O termo de convênio não fez referência à contrapartida financeira, mas estabeleceu que, se o custo das ações superasse o valor do convênio, o Instituto responsabilizar-se-ia pelo custo adicional (cláusula segunda, inciso II, alínea “e”). A par disso, o Plano de Trabalho apresentado pelo Instituto à Sert/SP, que serviu de base para a celebração do convênio, continha previsão de contrapartida no valor de R\$ 99.800,00 (peça 1, p. 194).*
- 5. Posteriormente, celebrou-se o 1º termo aditivo (peça 2, p. 216-220), alterando-se o valor total do convênio para R\$ 623.751,25 (cláusula quinta), em razão do acréscimo de 25% do objeto, sendo que o repasse adicional a ser realizado pela Sert/SP ocorreria em uma única parcela de R\$ 124.750,25 (cláusula sexta).*
- 6. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa por meio dos cheques 1.471 (1ª parcela), 1.600 (2ª parcela) e 1.651 (3ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 399.200,80, R\$ 124.750,25, e R\$ 99.800,20, respectivamente, sendo o primeiro depositado em 14/12/1999 e os outros em 5/1/2000 (peça 2, p. 170, 298 e 304).*
- 7. 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 desse ajuste, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 6-28).*
- 8. 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. 4), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras.*
- 9. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 148/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 370-444), datado de 13/6/2007, e o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 49-60), datado de 26/3/2013, tendo constatado diversas irregularidades: inexecução das ações de qualificação profissional; não indicação e não comprovação da qualificação técnica dos instrutores, das condições, das instalações e dos equipamentos disponíveis*

necessários para a regular e eficiente execução dos cursos; contratação de instituição que não atendeu integralmente aos requisitos legais, configurando violação ao artigo 3º da Lei 8.666/1993; não exigência de comprovação de regularidade de situação no Siafi e no Cadin para habilitação da entidade executora, contrariando o disposto nos incisos V, VI e VII do artigo 3º da IN STN 1/1997; movimentação financeira irregular e realização de despesa sem prévio empenho com infração ao artigo 24 do Decreto 93.872/1966, que regulamentou a Lei 4.320/1964; não comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, da realização das ações contratadas e dos desembolsos efetuados; constatação nos documentos da área pedagógica, de que as atividades de qualificação não se realizaram de acordo com o Convênio Sert/Sine 148/99 e normas legais; liberação de parcelas sem que tivessem sido apresentadas prestações de contas válidas.

10. *Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP ao Instituto (R\$ 623.751,25), arrolando como responsáveis solidários: Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (entidade executora), Erico Rodrigues Bacelar, (Presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). As principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:*

Tabela 1 - Responsáveis

Responsáveis	Principais irregularidades
<i>Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (entidade executora); e Erico Rodrigues Bacelar (presidente da entidade executora à época dos fatos).</i>	<i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 148/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas.</i>
<i>Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo); e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).</i>	<i>Inexecução do Convênio Sert/Sine 148/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.</i>
<i>Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).</i>	<i>Omissão na supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da implementação do PEQ/SP, consoante as obrigações e competências que lhe foram atribuídas no âmbito da estrutura regimental do MTE, pela Resolução nº 194/98 do CODEFAT e pela Cláusula Terceira do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e Termo Aditivo 001/99.</i>

Fonte: elaboração própria

11. Em 8/5/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.091/2013 (peça 5, p. 104-108) e o Certificado de Auditoria 1.091/2013 (peça 5, p. 110), concluindo no mesmo sentido que o GETCE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.091/2013 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 5, p. 111).

12. 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 5, p. 114).

13. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peça 6), 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 8), que, em atendimento, encaminhou “cópia, em meio digital, da documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente ao processo nº 46219.014137/2006-91, relativo ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e Contrato Sert/Sine 148/99 - Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa - IPEP.” (peças 10 a 15).

14. Após a realização da diligência, esta Unidade Técnica propôs citar apenas o Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa e o senhor Érico Rodrigues Bacelar (peças 20, p. 8). Com relação aos demais responsáveis, a Secex-SP entendeu que (peça 20, p. 8):

(...) os atos de gestão dos dirigentes da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego, relacionados a falhas no repasse e supervisão da execução dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) transferidos ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, já foram objeto de apreciação por este Tribunal, razão pela qual somos favoráveis a propor, à luz da racionalidade administrativa e economia processual, a exclusão desses responsáveis da relação de responsáveis.

15. Porém, o Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler dissentiu do encaminhamento acima e também determinou a citação dos senhores Walter Barelli e Luis Antônio Paulino, para apresentarem alegações de defesa sobre a seguinte irregularidade: “falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 148/99, bem como autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, contrariando a Cláusula Sexta do referido instrumento e o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa – STN 01/1997, o que contribuiu para a materialização do dano ao erário” (peça 24).

16. O senhor Walter Barelli foi citado por meio do Ofício 0442/2015-TCU/SECEX-SP (peça 26), ao passo que os senhores Luis Antônio Paulino e Érico Rodrigues Bacelar foram citados mediante, respectivamente, os Ofícios 0443/2015-TCU/SECEX-SP (peça 27) e 0440/2015-TCU/SECEX-SP (peça 28). Finalmente, citou-se o Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa por meio do Ofício 0441/2015-TCU/SECEX-SP (peça 29). Todas as citações datam de 25/2/2015. Em virtude de problemas na identificação de endereço, promoveu-se nova citação do Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa, agora por meio do Ofício 1765/2015-TCU/SECEX-SP, de 16/7/2015 (peça 54).

17. As alegações de defesa do senhor Walter Barelli foram juntadas à peça 37, e as do senhor Luis Antônio Paulino, à peça 30. O IPEP e o senhor Érico Rodrigues Bacelar apresentaram defesa conjunta à peça 68.

18. Registre-se que o senhor Érico Rodrigues Bacelar ainda opôs embargos de declaração contra sua citação (peça 44), o qual não foi conhecido pelo Relator, “Ante a

ausência de previsão legal ou regimental para oposição de embargos declaratórios em face de ofício de citação (...)" (peça 48).

19. *Passa-se, agora, ao exame técnico da matéria.*

EXAME TÉCNICO

20. *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.*

21. *Porém, antes de passar à análise 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, 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 (...)'.

22. *Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 148/99, 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.*

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

23. *Os gestores apresentaram defesa semelhante.*

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

25. *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 30, 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.

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

27. *As irregularidades ora em apreço seriam decorrentes de inúmeras causas externas, destacando-se (peça 30, 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.

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

29. *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 30, p. 9).*

30. *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

31. *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.*

32. *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”.*

33. *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.*

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

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

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

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

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

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

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

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

35. 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.

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

37. 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.

38. 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.

39. 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 exige a SERT/SP e seus gestores, das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar, que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 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.

40. 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 ((Acórdãos 166/2009-TCU-Plenário, 153/2007-TCU-Plenário, 3.710/2009-TCU-1ª Câmara, 3.131/2010-TCU-1ª Câmara, 4.059/2010-TCU-1ª Câmara, 415/2009-TCU-1ª Câmara, 132/2006-TCU-1ª Câmara, 4.612/2010-TCU-2ª Câmara e 1.293/2008-TCU-2ª Câmara, por exemplo).

41. 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 148/99, bem como autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas (...)” (peças 26 e 27).

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

43. 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.

44. 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) (...)**’

45. Dessa feita, mesmo que parte das alegações de defesa desses gestores deva ser rejeitada, visando manter a uniformidade das decisões do Tribunal, propõe-se julgar regulares com ressalvas as contas dos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

Síntese das alegações de defesa do Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa e do senhor Érico Rodrigues Bacelar

46. Como informado no início desta instrução, o IPEP e o senhor Érico Rodrigues Bacelar apresentaram defesa conjunta (peça 68).

47. Entenderam que a auditoria foi realizada de forma incipiente, em desrespeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.
48. Afirmaram que o Estado de São Paulo deveria ser arrolado como responsável, uma vez que foi esse ente que contraiu direitos e obrigações em face da União. Ao Estado de São Paulo caberia ação regressiva contra os agentes que causaram o prejuízo.
49. Acrescentaram que a fiscalização também deveria envolver a atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), uma vez que os “recursos provenientes da União, ingressos aos cofres públicos do Estado, passam ao referido órgão legislativo a competência para, também, analisar a matéria” (peça 68, p. 1).
50. Consideraram que os fatos narrados “apontam atuações individuais”, não havendo solidariedade entre os agentes. Não haveria demonstrativo do que seria devido por cada um, e que “não houve apuração, mas sim casos isolados e incipientes, que estão sendo utilizados para um ‘todo’” (peça 68, p. 1).
51. Ponderaram que de acordo com o item ‘h’ do ofício de citação, teriam sido efetivamente treinados 4.649 alunos, não sendo correto, portanto, realizar a glosa integral dos valores.
52. Quanto à apresentação de documentos inidôneos e inconsistentes, entenderam que a responsabilidade seria da “autoridade que atestou a prestação de contas, que diga-se está subordinado ao Tribuna de Contas do Estado de São Paulo. E, ainda, seria uma multa administrativa, uma vez que os cursos foram realizados” (peça 68, p. 2).
53. Afirmaram que há contradição nos termos da citação, pois ora se afirma que não há documentos comprobatórios da execução das ações profissionais (item b) e ora se afirma que houve a respectiva prestação de contas (item c). Informaram que toda a documentação necessária à avaliação da boa e regular aplicação dos recursos estão no IDEP e à disposição do TCU e que não foram juntados aos autos por “tratarem-se de volume inapropriado” (peça 68, p. 2).
54. Aduziram que “Não consta no processo do Ministério do Trabalho e nem mesmo no Ofício quais os critérios de análise de salas de aulas, experiência de professores e mensuração do alcance da finalidade” (peça 68, p. 2).
55. Finalizaram afirmando que (peça 68, p. 2):
- (...) diante do acima exposto e da documentação acostada aos autos, cumpre informar que o Instituto realizou os devidos treinamentos e investiu todos os recursos no fim do almejado no convênio, não havendo nos autos, especificamente na auditoria, provas que suporte a obrigatoriedade de devolução da totalidade do convênio, mas tão somente diligências incipientes, não representativas, que não embasam, em fatos, o quanto concluído. Muito pelo contrário, prova que os cursos foram realizados e as contas foram prestadas.

Análise

56. Preliminarmente, deve ser feita uma observação quanto às alegações de defesa apresentadas. O documento juntado aos autos (peça 68) faz menção ao Instituto Paulista de Ensino e Cultura (IPEC), personalidade jurídica distinta do IPEP, mas também presidida pelo senhor Érico Rodrigues Bacelar, conforme se depreende de consulta ao sistema CPF.
57. Ao verificar o ocorrido, a Secex/SP fez contato telefônico e por meio eletrônico junto ao procurador das partes, solicitando a retificação (peça 70). Ato contínuo, o responsável apresentou a alegação de defesa com o nome da entidade corrigido (peça 69), mantendo inalterado o conteúdo da defesa original.

58. Ainda em caráter preliminar, não merece prosperar a tese de que inexistiria solidariedade entre os citados. O senhor Érico Rodrigues Bacelar foi o representante da entidade que assinou o convênio (peça 2, p. 116), sendo, portanto, o responsável pela gestão dos recursos. Por seu turno, o IPEP foi o favorecido pelos recursos repassados. Não há dúvidas, assim, quanto à responsabilidade de ambos em recompor o erário em caso de eventual débito, nos termos do art. 16, inciso III, § 2º, da Lei 8.443/1992.

59. Vale ressaltar, também, que as irregularidades apontadas no ofício citatório dizem respeito a condutas praticas pelo IPEP, entidade presidida pelo responsável. A integralidade do débito decorre do fato de que as inconformidades listadas no ofício de citação não permitem avaliar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por meio do convênio.

60. Na mesma esteira, não merece prosperar a tese de que o Estado de São Paulo deveria ser arrolado como responsável, uma vez que o Tribunal entende que o ente da federação só é responsável se ficar caracterizado que se beneficiou da irregularidade cometida (Acórdão 1247/2012-TCU-1ª Câmara, por exemplo).

61. Quanto à responsabilidade de quem aprovou as contas do convênio, é incorreto dizer que se sujeita apenas ao controle do TCESP. De acordo com o art. 71, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, está sujeita ao controle do TCU “a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”. Nesse particular, em muitas TCEs de convênios firmados no âmbito do Planfor os gestores estaduais vêm sendo arrolados como responsáveis solidários. No caso de rejeitadas suas alegações de defesa, poderão ser condenados ao pagamento do débito junto aos demais responsáveis.

62. Finda a explanação de cunho preliminar, cumpre transcrever as irregularidades apresentadas no ofício citatório:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 148/99;

b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional;

c) apresentação incompleta da prestação de contas devida, porquanto constituída apenas de Diários de Classe, Relatórios Consolidados das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários (peça 2, p. 192), em desacordo com o Decreto 96.872/1986 e cláusulas segunda, II, “c”, oitava, II e III do termo de convênio;

d) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que, conforme extratos bancários (peça 2, p. 364) e Relação de Pagamentos (peça 2, p. 336-356): 1) R\$ 472.140,70 foram movimentados mediante cheques pagos na “boca do caixa” ou com “cheque avulso”; 2) não há nexos nas datas dos pagamentos lançados pela executora na Relação de pagamentos com os saques dos cheques na sua conta corrente; e 3) pagamento a diversos beneficiários mediante um único cheque e compensado ou sacado, procedimentos em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) diversos CPFs indicados pela entidade executora na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 336-356) apresentavam irregularidades quando submetidos à validação no sítio da Receita Federal, www.fazenda.receita.gov.br;

f) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da Relação de Pagamentos elaborada pela Executora;

g) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência,

frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe; e

h) irregularidades constadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: 1) rasuras na identificação do nome do aluno; 2) preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos; 3) não treinamento de 276 alunos (4.925, previstos no plano de trabalho, menos 4.649, treinados); 4) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e 5) carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional.

63. *Vê-se que as condutas apontadas são objetivas, razão pela qual não se verifica óbice ao exercício do contraditório e da ampla defesa, bastando que, para cada uma das irregularidades apontadas, os responsáveis apresentem a documentação e as explicações capazes de afastá-las.*

64. *Ainda, eventual prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa durante a fase interna desta Tomada de Contas Especial pode ser sanado após a citação, uma vez que a etapa de apresentação de alegações de defesa é o momento processual no qual os citados podem juntar ao processo todas as documentações e análises que entenderem pertinentes para afastar as irregularidades apontadas.*

65. *Também não procede a afirmação de que toda a documentação hábil a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos encontra-se disponível no IPEP, sendo facultado ao Tribunal analisa-los nas dependências do instituto, dado “tratarem-se de volume inapropriado” (peça 68, p. 2).*

66. *Transcreve-se, aqui, o voto condutor do Acórdão 473/2015-TCU-Plenário, de autoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues:*

(...) o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do Tribunal, não admite a produção de prova pericial. O ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais é do próprio responsável, não sendo competência deste Tribunal, portanto, determinar a realização de perícia para a obtenção das provas (Acórdãos 1.599/2007-Plenário, 611/2007-1ª Câmara e 1.098/2008-2ª Câmara).

67. *Não é papel do Tribunal, portanto, realizar inspeção in loco com vistas a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos. É dever dos responsáveis fazê-lo, apresentando toda a documentação necessária para tanto, como é exigido nas prestações de contas regradas pela Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, máxime em seus artigos 28 e 30.*

68. *A documentação, mesmo que volumosa, pode ser digitalizada pela Unidade Técnica do Tribunal e juntada aos autos. Cite-se, ainda, que, às peças 11-15, o MTE encaminhou os documentos que compuseram a prestação de contas do convênio, demonstrando não ser inviável a apresentação dessa documentação.*

69. *Na mesma esteira, é improcedente a afirmação de que o ofício de citação teria afirmado que 4.649 treinandos haviam, de fato, sido alvo das ações educacionais. O que o item ‘h’ apontou foram (peça 54, p. 2, grifou-se):*

*h) irregularidades constadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: 1) rasuras na identificação do nome do aluno; 2) preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos; 3) **não treinamento de 276 alunos (4.925, previstos no plano de trabalho, menos 4.649, treinados)**; 4) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e 5) carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional*

70. *Ou seja, cotejando os diários de classe e as folhas de frequência, verificou-se incompatibilidade entre esses documentos e o Plano de Trabalho, o que demanda explicações por parte do convenente em razão dessa inconsistência de caráter formal, entre a documentação que compõe os autos. Entretanto, ainda que fosse possível explicar essa diferença, restaria pendente de demonstração que os 4.694 alunos listados nos diários de classe efetivamente participaram dos eventos educacionais.*

71. *Quanto a isso, nota-se que também há problemas quanto à fidedignidade dos próprios diários de classes, dado o “preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos” e “participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes”, apontados no item ‘h’ acima. Essa inconsistência, que compromete a higidez dos diários de classe, será analisada mais adiante.*

72. *Destarte, é incorreto afirmar que a auditoria ou a citação afirmaram que 4.649 alunos foram efetivamente treinados.*

73. *Do mesmo modo, o fato de o convenente ter apresentado prestações de contas (item c), não implica que todos os documentos necessários foram enviados, ou que, ainda, todos os seus conteúdos estavam corretos. Nesse sentido, o próprio item ‘c’ menciona a prestação incompleta de contas, pois, dentre outros motivos, verificou-se a ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional (item b).*

74. *Finalmente, não existe no termo do convênio a forma como a qual será avaliada a adequação das instalações e da capacidade técnica dos instrutores. Há apenas comandos genéricos exigindo que as instalações físicas sejam adequadas e os instrutores, capazes (Cláusula Segunda, Inciso II, ‘f’, ‘g’ e ‘j’ do termo do convênio, peça 12, p. 106).*

75. *Uma vez que o convênio não exigia a apresentação de qualquer documentação ou atestado acerca da capacidade e adequação das instalações e instrutores, propõe-se acolher a defesa especificamente quanto ao item ‘a’ do ofício de citação*

76. *Em razão do exposto, cumpre rejeitar as alegações de defesa apresentadas, à exceção do item ‘a’ do ofício de citação.*

77. *Nada obstante, no caso de convênios celebrados no âmbito do Planfor, as deficiências observadas em fiscalizações 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). Portanto, em nome da verdade material, a próxima seção irá avaliar a execução física do convênio.*

Da execução física do convênio

78. *Nessa seção, analisa-se a presença dos instrutores, treinandos e instalações físicas.*

79. *Quanto aos instrutores, o MTE apurou dezoito casos nos quais um mesmo instrutor ofereceu cursos para turmas diferentes em dias e horários iguais. De acordo com o Ministério, “tal irregularidade ocorreu em todos os cursos” (peça 2, p. 406).*

80. *Via de regra, os conflitos ocorriam entre as turmas regulares, cujas aulas eram ministradas entre os dias 8/12 a 22/12, e cursos dados para as turmas complementares, cuja existência foi definida por meio termo aditivo ao convênio, e para as quais as aulas eram ministradas entre 17/12 a 30/12.*

81. A tabela abaixo sintetiza os resultados, para melhor compreensão:

Tabela 2 – Conflitos de horários e períodos nos cursos ministrados

Curso em conflito	Horário de Conflito	Motivo do conflito	Instrutor	Referência
<i>Agente de Turismo</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Valquíria Atique</i>	<i>Peça 11, p. 106-114</i>
<i>Assistente Financeiro</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Luis Álvaro Carvalho Leite</i>	<i>Peça 11, p. 120-122 e Peça 12, p. 10-12</i>
<i>Segurança Básica</i>	<i>7:30 às 12:30</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Itamar Misael dos Santos</i>	<i>Peça 12, p. 15-17 e 30-32</i>
<i>Auxiliar Contábil</i>	<i>7:30 às 12:30</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Ademar Vieira da Cunha</i>	<i>Peça 12, p. 38-42 e 68-71</i>
<i>Auxiliar de Departamento Pessoal</i>	<i>18:00 às 20:00</i>	<i>Conflito com o Curso de Agente de Turismo por horário superposto</i>	<i>Valquíria Atique</i>	<i>Peça 11, p. 111-114 e Peça 12, p. 112-115</i>
<i>Auxiliar de Departamento Pessoal</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Tatiana Conceição Fiori de Almeida</i>	<i>Peça 12, p. 108-111, e Peça 13, p. 3-6</i>
<i>Enfermagem em Saúde Pública</i>	<i>7:30 às 12:30</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Thaís Mori</i>	<i>Peça 13, p. 22-24 e 34-36</i>
<i>Enfermagem em Saúde Pública</i>	<i>18:00 às 20:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Adriana de Jesus Carvalho</i>	<i>Peça 13, p. 8-11 e 37-40</i>
<i>Auxiliar Administrativo</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Conflito com o Curso de Assistente Financeiro por horário superposto</i>	<i>Wilson Pinto Ricardo</i>	<i>Peça 11, p. 124-126 e Peça 13, p. 88-91</i>
<i>Espanhol Básico</i>	<i>7:30 às 12:30</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Andrés Ayala Célio</i>	<i>Peça 13, p. 102-104 e 121-124</i>
<i>Espanhol Básico</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Ali Bohorquez Luzardo Júnior</i>	<i>Peça 13, p. 109-112 e 125-126</i>
<i>Operador de Caixa</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Conflito com o Curso de Assistente Financeiro por horário superposto</i>	<i>João de Aguiar</i>	<i>Peça 14, p. 13-15 e Peça 12, p. 1-4</i>
<i>Inglês Básico</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Heloísa Maria Castelar Petri</i>	<i>Peça 14, p. 29-32 e 47-49</i>
<i>Informática Básica</i>	<i>7:30 às 12:30</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Erinaldo Nunes da Silva</i>	<i>Peça 14, p. 62-64 e 93-95</i>
<i>Informática Básica</i>	<i>13:30 às 20:00</i>	<i>Mesmo curso oferecido para turmas diversas em horários superpostos</i>	<i>Caio Marcos Lo Shiavo Parente</i>	<i>Peça 14, p. 75-76 e 96-98</i>
<i>Auxiliar Contábil/Receptionista</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Curso Auxiliar Contábil oferecido em horário superposto ao de Receptionista</i>	<i>Rosângela Garcia Escoridelli</i>	<i>Peça 12, p. 54-57 e Peça 15, p. 12-15</i>
<i>Telemarketing/Receptionista/ Agente de Turismo</i>	<i>7:30 às 13:00</i>	<i>Os três cursos foram oferecidos em horários superpostos</i>	<i>Walmir Vitorelli</i>	<i>Peça 11, p. 103-105, Peça 14, p. 121-124 e</i>

			<i>Fracari</i>	<i>Peça 15, p. 113-116</i>
<i>Telemarketing/Recepcionista</i>	<i>13:30 às 18:00</i>	<i>Curso Telemarketing oferecido em horário superposto ao de Recepcionista</i>	<i>Eva Dalva Fiori</i>	<i>Peça 14, p. 125-126 e Peça 15, p. 117-120</i>

Fonte: peças 11-15

82. O MTE também constatou divergências nas assinaturas de alguns instrutores nos diários de classe, de modo que a assinatura apresentada por um dado instrutor em uma turma regular diferia consideravelmente de sua assinatura aposta no diário de classe de uma turma complementar, como registrado abaixo:

Tabela 3 – Divergências nas assinaturas dos instrutores

Instrutor	Cursos com Assinaturas divergentes	Referência
<i>Valquiria Atique</i>	<i>Auxiliar de Depto. Pessoal e Agente de Turismo (Turmas 3 e 4)</i>	<i>Peça 11, p. 109 e 114, e Peça 12, p. 114</i>
<i>Luis Álvaro de Carvalho</i>	<i>Assistente Financeiro (Turmas 1 e 2)</i>	<i>Peça 11, p. 121, e Peça 12, p. 12</i>
<i>Itamar Misael dos Santos</i>	<i>Segurança Básica (Turmas 1 e 5)</i>	<i>Peça 12, p. 16 e 29</i>
<i>Camila Borba</i>	<i>Enfermagem (Turmas 1 e 2)</i>	<i>Peça 13, p. 14 e 19</i>
<i>Thaís Mori</i>	<i>Enfermagem (Turmas 1, 2 e 4)</i>	<i>Peça 13, p. 23, 28 e 36</i>
<i>Adriana de Jesus Carvalho</i>	<i>Enfermagem (Turmas 1 e 2)</i>	<i>Peça 13, p. 11 e 40</i>
<i>Kátia Cristina Narciso</i>	<i>Auxiliar Administrativo (Turmas 1 e 10)</i>	<i>Peça 13, p. 46 e 86</i>
<i>Ali Bohorquez Luzardo Júnior</i>	<i>Espanhol Básico (Turmas 2 e 4)</i>	<i>Peça 14, p. 1, e Peça 13, p. 112</i>
<i>João de Aguiar</i>	<i>Agente Financeiro (Turma 4)/Operador de Caixa (Turma 1)</i>	<i>Peça 12, p. 3, e Peça 14, p. 15</i>
<i>Heloísa Maria Castelar Petri</i>	<i>Inglês Básico (Turmas 1, 2 e 4)</i>	<i>Peça 14, p. 15, 31 e 48</i>
<i>Atilio Pereira de Jesús</i>	<i>Informática (Turmas 3 e 6)</i>	<i>Peça 14, p. 70 e 79</i>
<i>Erinaldo Nunes da Silva</i>	<i>Informática (Turmas 1 e 4)</i>	<i>Peça 14, p. 72 e 95</i>
<i>Sheila Cristina dos Santos</i>	<i>Recepcionista (Turmas 2 e 3)</i>	<i>Peça 14, p. 110 e 120</i>
<i>Walmir Vitorelli Fracari</i>	<i>Agente de Turismo/Recepcionista/Telemarketing</i>	<i>Peça 11, p. 104, Peça 14, p. 123 e Peça 15, p. 115</i>
<i>Meire Isabel Ruiz</i>	<i>Recepcionista</i>	<i>Peça 15, p. 6 e 11</i>
<i>Rosângela Garcia Escoridelli</i>	<i>Auxiliar Contábil/Recepcionista</i>	<i>Peça 12, p. 56, e Peça 15, p. 15</i>
<i>Kátia dos Santos</i>	<i>Auxiliar Contábil/Qualidade de Atendimento</i>	<i>Peça 12, p. 45, e Peça 15, p. 28</i>
<i>Magali Silvana da Cruz</i>	<i>Qualidade de Atendimento/Telemarketing</i>	<i>Peça 15, p. 33 e 39</i>

Fonte: Peças 11 a 15

83. Além das inconsistências apontadas acima, foram apurados diversos problemas nos CPFs beneficiados pelos pagamentos realizados pelo IPEP, incluindo o de instrutores. É o caso dos senhores Erinaldo Nunes da Silva e Walmir Vitorelli Fracari e das senhoras Camila Borba e Sheila Rangel, cujos CPF's informados eram inexistentes, de acordo com consulta no sistema de base de dados da Receita Federal do Brasil (peça 2, p. 400).

84. Destarte, os elementos contidos nos autos constituem indícios relevantes de que o convenente não empregou os instrutores de modo adequado e conforme o plano de trabalho. Ao revés, são sérios indicativos de que houve irregularidades graves no uso dos recursos repassados por meio do convênio.

85. Quanto aos treinandos, apenas há menção de seus nomes nos diários de classe. Contudo, ante o acima exposto, esses documentos carecem de confiabilidade. No caso dos

treinandos, ainda, consta do diário de classe, como apontado pelo MTE, “preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos” (peça 2, p. 406). Como exemplo, dá-se a peça 15, p. 14 e 19, em que o nome do trienando é inserido em letras manuais, destoando das demais.

86. *Os responsáveis não apresentaram certificados de conclusão de curso, seguros de vida relacionando beneficiários e período do curso ou qualquer outro documento que pudesse indicar com razoável segurança a presença dos treinandos listados nos diários de classe.*

87. *Finalmente, no caso das instalações físicas, não existem nos autos qualquer elemento que permita avaliar sua adequação ou existência, como laudos ou registros fotográficos. Porém, ainda que se demonstrasse a existência dessas instalações, os elementos constantes dos autos indicam que as informações referentes aos instrutores e treinandos não são críveis.*

88. *Entende-se correta, assim, a glosa integral dos valores repassados no âmbito do Convênio Sert/Sine 148/99.*

CONCLUSÃO

89. *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 23-45 desta instrução).*

90. *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 145/99 (itens 46-77 desta instrução).*

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

b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional;

c) apresentação incompleta da prestação de contas devida, porquanto constituída apenas de Diários de Classe, Relatórios Consolidados das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários (peça 2, p. 192), em desacordo com o Decreto 96.872/1986 e cláusulas segunda, II, “c”, oitava, II e III do termo de convênio;

d) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que, conforme extratos bancários (peça 2, p. 364) e Relação de Pagamentos (peça 2, p. 336-356): 1) R\$ 472.140,70 foram movimentados mediante cheques pagos na “boca do caixa” ou com “cheque avulso”; 2) não há nexos nas datas dos pagamentos lançados pela executora na Relação de pagamentos com os saques dos cheques na sua conta corrente; e 3) pagamento a diversos beneficiários mediante um único cheque compensado ou sacado, procedimentos em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) diversos CPFs indicados pela entidade executora na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 336-356) apresentavam irregularidades quando submetidos à validação no sítio da Receita Federal, www.fazenda.receita.gov.br;

f) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da Relação de Pagamentos elaborada pela Executora;

g) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe; e

h) irregularidades constadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: 1) rasuras na identificação do nome do aluno; 2) preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos; 3) não treinamento de 276 alunos (4.925, previstos no plano de trabalho, menos 4.649, treinados); 4) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e 5) carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional.

92. *Considerando as deficiências observadas pelo Tribunal ao longo da execução de convênios celebrados no âmbito do Planfor, esta Corte de contas tem considerado que, a despeito de possíveis irregularidades observadas nas respectivas prestações de contas, é possível afastar o débito desde que demonstrada a existência de três itens intrínsecos à realização de qualquer evento de capacitação: instrutores, treinandos e instalações físicas.*

93. *O conveniente, contudo, não conseguiu demonstrar a existência desses fatores. Há consideráveis dúvidas quanto à confiabilidade dos diários de classe. De fato, o MTE verificou conflitos de horários e períodos entre cursos ministrados por um mesmo instrutor, divergências de assinatura dos diários de classe, CPFs inexistentes de instrutores, etc. (itens 78-83 desta instrução).*

94. *No caso dos alunos, há menção aos seus nomes apenas nos diários de classe. Não foram apresentados certificados, seguros de vida listando os beneficiários ou qualquer outro meio idôneo de prova, mesmo que não exigido no convênio, como registros fotográficos, que permitisse avaliar a real existência dos treinandos (itens 85-86 desta instrução).*

95. *Além disso, nos diários de classe há problemas na inserção dos nomes dos alunos, o que, já considerando as inconformidades relativas às assinaturas constantes desses documentos e o conflito de horário e período de vários cursos, torna inviável aproveitar essa base de dados.*

96. *Considerando essas inconsistências e as demais irregularidades apontadas no ofício de citação, transcritas no item 91 acima, é correta a glosa integral dos valores repassados no âmbito do convênio em apreço, ante a impossibilidade de avaliar sua adequada execução.*

97. *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”.*

98. *Não se verifica nos autos elementos que indiquem a conduta diligente dos envolvidos para mitigar as irregularidades expostas, muitas das quais resultam da falta de nexos internos entre os diários de classe, com assinaturas divergentes e conflitos de horários nos cursos ministrados, evidenciando faltas graves na execução do objeto do Convênio Sert/Sine 148/1999. Propõe-se, portanto, julgar as presentes contas irregulares, com a consequente imputação do débito que foi apurado e dos respectivos juros de mora.*

99. *Com efeito, diversamente do afirmado pelos defendentes, as irregularidades apuradas não são “isoladas e incipientes”. Na verdade, em quase todos os cursos oferecidos no âmbito do convênio foi constatado algum tipo de inconformidade que impossibilitou avaliar sua correta execução.*

100. *Vale destacar que, para dezoito instrutores, verificou-se algum tipo de conflito entre os períodos e horários dos cursos ministrados. Além disso, também para dezoito instrutores, foram encontradas diferenças significativas nas assinaturas dos diários de*

classe (itens 81-83 desta instrução).

101. 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

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

103. 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 Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa (CNPJ 67.996.488/0001-20), e do senhor Érico Rodrigues Bacelar (CPF 048.491.163-53), 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
399.200,80	14/12/1999
224.550,45	5/1/2000

Valor atualizado monetariamente até 21/3/2016 acrescido de juros de mora: R\$ 4.438.227,62

104. Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada no item 103 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;

105. 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;

106. 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;

107. 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;

108. 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;

109. 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.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público considerou adequada a proposta formulada pela Secex/SP com a ressalva seguinte:

“11. Todavia, dissinto da proposta de julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pelo acompanhamento da execução do convênio e pela liberação dos recursos (peça 2, p. 168, 294 e 300). Isso porque, na linha dos recentes acórdãos 4.089/2015-TCU-1ª Câmara, 4.088/2015-TCU-1ª Câmara e 3.959/2015-TCU-1ª Câmara, entendo que o Sr. Luís Antônio Paulino, ao autorizar os repasses dos recursos em desconformidade com os procedimentos estabelecidos nas cláusulas do ajuste, contribuiu decisivamente para a concretização do débito em questão, conforme se depreende do relatório elaborado pela comissão de TCE, in verbis (peça 2, p. 392-394):

60. Apesar de a própria SERT ter estabelecido cláusulas no convênio exigindo a exibição de documentos hábeis a comprovar a efetiva realização do objeto pactuado, não existem nos autos do processo, principalmente no ato designatório de liberação da 2ª parcela, Relatório de Metas Atingidas – Anexo VIII e os respectivos Diários de Classe e anuência/aprovação da Área de Formação Profissional, condição essencial ao encaminhamento e liberação da 2ª parcela...

61. Consta do documento de fls. 336 (do vol. II) [peça 2, p. 322], que somente em 20.01.2000, a executora encaminhou à SERT os Diários de Classe e Quadro Consolidado das Metas atingidas, enquanto que a liberação da 2ª parcela e da parcela única do Termo Aditivo já havia ocorrido no dia 04.01.2000 [peça 2, p. 294-304].

62. Além disso, a SERT efetuou o repasse da 2ª parcela e a parcela única do Termo Aditivo à Executora, apesar de a mesma não ter observado as normas relativas à Licitação em todas as compras ou execução de serviços, contrariando os preceitos do artigo 27 da IN 01/97 e também ao disposto na Cláusula Sétima do Convênio ora em análise...

63. A Executora encaminhou à SERT a Prestação de Contas Financeira, composta de Relação de Pagamentos, Demonstrativo Físico Financeiro e Cópias dos extratos bancários, somente em 24.03.2000, conforme demonstra documento de fls. 342, do volume II [peça 2, p. 334].

(...)

65. Complementando as falhas na sistemática de acompanhamento para a verificação da correta aplicação dos recursos transferidos à Executora, também não foram encontrados nos autos ofertados os pareceres técnicos e financeiros finais da SERT sobre as Prestações de Contas.

66. Os fatos acima relatados e documentados demonstram que os recursos públicos foram liberados sem a devida comprovação de execução dos serviços contratados, nem tampouco que as exigências legais e contratuais para a sua liberação tivessem sido atendidas.

12. Portanto, mostra-se justificada a responsabilização solidária do Sr. Luís Antônio Paulino pelo débito apurado neste processo. Igual conclusão não se aplicada ao Sr. Walter Barelli, porquanto sua participação na formalização do convênio não foi decisiva para a configuração do débito.

13. *Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/SP (peça 72, p. 17-18, e peças 73 e 74), sugerindo, contudo, que as contas do Sr. Luís Antônio Paulino sejam julgadas irregulares, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/92, condenando-o, solidariamente com o Sr. Érico Rodrigues Bacelar e o Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa, pelo débito apurado nos autos.”*

É o relatório.