

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 032.713/2014-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Luiz Roberto da Silva (866.090.258-00); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato dos Trabalhadores nas Ind Metalúrgicas, Macânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP (59.026.369/0001-16); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: Hélio Franco da Rocha (87695/OAB-SP) e outros, representando Luiz Roberto da Silva e Sindicato dos Trabalhadores nas Ind Metalúrgicas, Macânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO COM SINDICATO PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. SAQUE DE RECURSOS DA CONTA ESPECÍFICA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONVENIENTE, DO PRESIDENTE DA ENTIDADE. CONTAS IRREGULARES E DE UM DOS GESTORES ESTADUAIS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTRO GESTOR ESTADUAL. 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 37), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 39):

1. “Trata-se 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 detectadas na execução do Convênio Sert/Sine 78/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-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, a Sert/SP 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 078/99 (peça 1, p. 371-385) entre o do estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico de Itapira, no valor de R\$ 59.092,00 (“Do Valor Total”, cláusula quinta, peça 1, p. 379), com vigência de doze meses contados da data de sua assinatura (“Da Vigência”, cláusula décima, peça 1, p. 381), objetivando a prestação de cursos de informática industrial, espanhol, desenho técnico mecânico, inglês, telemarketing e técnicas de vendas para 306 treinandos (peça 1, p. 371).

5. Os recursos federais foram repassados pela Sert/SP ao sindicato por meio dos Cheques 1.283, 1.628 e 1.443, da Nossa Caixa Nosso Banco, depositados em 6/10/1999, 26/11/1999 e 10/12/1999, nos valores de R\$ 23.636,80, R\$ 17.727,60 e R\$ 17.727,60, respectivamente (peça 2, p. 18, 24 e 32).

6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), cujos resultados encontram-se consubstanciados na Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 6-28).

7. Em face dessas constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) no âmbito da SPPE/MTE por meio da Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 4), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras.

8. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 78/99 (Processo Sert/Sine 723/99), conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/3/2008 e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 26/3/2013 (peça 2, p. 40-102, e peça 3, p. 3-14). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 59.092,00), conforme peça 2, p. 146-148, e peça 3, p. 7, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 13-14): Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP (entidade executora), Luiz Roberto da Silva (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 22/5/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria CGU e o Certificado de Auditoria CGU 434/2014 (peça 3, p. 69-72 e p. 75), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do

Órgão de Controle Interno 434/2014 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 76).

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. 79).

11. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peça 4), visto que a SPPE/MTE deixou de incluir documentos que serviram de base à apuração das irregularidades (“Documentos Auxiliares”). Por esse motivo, foi promovida diligência junto àquela Secretaria (peça 6), que, em atendimento, encaminhou cópia, em meio digital, da documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente ao processo 46219.013389/2006-01, relativo ao Convênio Sert/Sine 78/99, pactuado com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99 celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP (peças 8 a 9).

12. Analisada essa nova documentação, a instrução precedente concluiu pela exclusão do Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual, tendo em vista recentes julgados deste TCU, por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos do MTE ao Estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio (peça 12, p. 6).

13. Em adição, a mesma instrução propôs a citação do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP (CNPJ 59.026.369/0001-16) e de seu presidente à época dos fatos, Sr. Luiz Roberto da Silva (CPF 866.090.258-00), bem como do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e do Sr. Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), ex-Coordenador de Políticas de Emprego e Renda da Sert/SP, pelas seguintes irregularidades:

Responsáveis	Principais irregularidades
<i>Luiz Roberto da Silva (presidente do sindicato à época)</i>	<i>Não zelou para que as ações de qualificação profissional fossem executadas conforme os termos pactuados.</i>
<i>Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP (entidade executora)</i>	<i>Os recursos referentes ao convênio Sert/Sine 78/99 foram transferidos para a conta da entidade sem haver comprovação de que o objeto do convênio tenha sido executado adequadamente, em face dos fatos apontados pela CTCE no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/3/2008.</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>Falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 78/1999 e liberação de parcelas sem que fosse apresentada e aprovada a prestação de contas da parcela anterior, ou seja, sem que fosse comprovada a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, circunstâncias que redundaram na falta de comprovação da execução do citado acordo e, por conseguinte, do Convênio</i>

	<i>MTE/Sefor/Codefat 4/99-Seri/SP, em desacordo coma a cláusula segunda, item I, letra “b”, do termo do ajuste.</i>
--	---

14. *A proposta foi acolhida pelas demais instâncias desta unidade (peças 13 e 14) e pelo Ministro-Relator que, em despacho exarado à peça 15, autorizou a realização da citação, na forma sugerida por esta Secex.*

EXAME TÉCNICO

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

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

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

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

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

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

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando

comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...)

16. *Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 078/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.*

Alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

17. *Os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino foram citados solidariamente com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP e com o Sr. Luiz Roberto da Silva, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 3190 (peça 22) e 3191 (peça 23), ambos de 29/10/2015, em virtude da ocorrência descrita no item 13 acima.*

18. *Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peças 28 e 29), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 26 e 27) que, embora tenham sido apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.*

Síntese dos argumentos apresentados

19. *Inicialmente, a defesa alega que a prescrição deve ser aplicada aos fatos aqui tratados, uma vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 anos.*

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

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

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

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculado ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da Sert/SP ao MTE.

21. *A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamentou o Acórdão 5/2004 – TCU – Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.*

22. *Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Em suma, esses depoimentos afirmam, além do já descrito acima, sobre falta de estrutura e outros possíveis fatores excludentes da culpabilidade dos responsáveis, que as escolhas das entidades conveniadas não eram feitas pelos gestores, nem pelo coordenador.*

23. *Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.*

Análise

24. *De início, vale assinalar que os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram defesa junto à CTCE (peça 2, p. 173-183), cujos argumentos foram sumariados, analisados e refutados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 3-14).*

25. *Passando ao exame das alegações apresentadas, a preliminar invocada, acerca da prescrição quinquenal, não merece acolhida, isto porque se aplica ao caso 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".*

26. *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.*

27. *Sobre o tema, oportuno transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 2.709/2008 – TCU – Plenário, do Ministro Benjamin Zymler:*

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

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

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

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

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

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

(...) "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente,

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

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

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

28. Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, na qual consta a seguinte orientação: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis". Portanto, entende-se adequado o não acolhimento da preliminar arguida.

29. Quanto ao argumento de que o Relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que o mesmo não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a peça de defesa ora analisada. Assim, valemo-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 12), que não corrobora a alegação dos responsáveis:

*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. (grifos acrescidos)*

30. Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da Sert/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Afinal, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado (Acórdãos 3.417/2014-Plenário, 3.210/2014-Plenário, 4.305/2014-1ª Câmara, 2.789/2014-2ª Câmara, dentre outros).

31. Com relação à deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 78/99 e autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, objeto das citações (peças 22 e 23), a defesa não se manifestou expressamente a respeito, alegando tão somente que a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e

vinculada ao Relatório da Uniemp, bem como transcreveu depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que “a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor, e deste para o coordenador e daí para Gabinete.” E ainda que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho (peça 26, p. 8-9; peça 27, p. 8-9). Malgrado esta omissão, cumpre analisar a ocorrência.

32. De plano, cumpre anotar que a impropriedade em comento encontra duas posições neste TCU:

33. A primeira, arrimada na jurisprudência do TCU mencionada no item 15 supra, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalvas nas contas. Neste sentido, cita-se os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos citados era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem as contas regulares com ressalva.

34. Para ilustrar, destaque-se que, no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, o TCU acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 deste último Acórdão para:

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF: [008.056.888-20](#)), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Luís Antônio Paulino (CPF: [857.096.468-49](#)), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação

35. A segunda corrente diverge do entendimento acima exposto e considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos Convênios firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa - STN 1/1997 (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara, de Relatoria do Min. Benjamin Zymler).

36. Retratadas as duas posições, e adotando a última como paradigma, examina-se a seguir os fatos ocorridos no âmbito do Convênio Sert/Sine 78/1999.

37. A impropriedade relativa ao acompanhamento e supervisão deficientes, delegada impropriamente à UNIEMP, já foi destacada no excerto acima retirado do relatório da CTCE (item 29). Quanto à autorização de pagamento, o relatório constante da peça 2, p. 40-102 traz os seguintes trechos:

53. Embora a executora tenha apresentado os relatórios de instalação de cursos, de cumprimento de metas (diários de classe) e prestação de contas (demonstrativo financeiro), nota-se, nos autos, a ausência de pareceres técnicos e financeiros parciais da SERT sobre a aprovação das prestações de contas referentes às 2ª e 3ª parcelas, condição disposta na cláusula sexta do convênio (...) a qual determinava que a liberação das parcelas posteriores ficaria condicionada à prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores.

(...)

55. Além de não ter observado as disposições do convênio, a SERT, ao ter liberado a 2ª e 3ª parcelas sem ter exigido da entidade contratada uma prestação de contas parcial, também infringiu o disposto no art. 32 da Instrução Normativa nº 01, de 15/01/1997.

(...)

57. Soma-se a isso o fato de, nos autos, também não constar a qualificação técnica dos instrutores, nem a indicação específica das instalações e equipamentos disponíveis, implicando em

descumprimento de cláusula contratual (cláusula segunda, inciso II, letras f, g e j, item 1 – fls. 49/50), in verbis:

f) oferecer infraestrutura necessária à execução dos cursos...;

g) oferecer espaço físico adequado ao número de treinandos matriculados, com boa iluminação, ventilação, higiene e segurança;

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

58. Também não há nos autos comprovantes de cumprimento das obrigações previstas na cláusula segunda, inciso II, letra “s” do convênio (fls. 51), no sentido de a executora apresentar: a) declaração de que possuía os recibos de entrega aos treinandos do vale-transporte, da alimentação e material didático; b) comprovantes de entrega dos disquetes do back-up do sistema Requali contendo a relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.

59. Permitiu-se, irregularmente, com tal procedimento, que a executora recebesse o preço total dos serviços sem que a mesma tivesse cumprido integralmente a obrigação contratual e também não tivesse efetuado a prestação de contas parcial nos termos da IN n° 01/97.

38. Como estabelecido no convênio, os repasses financeiros deveriam observar o cronograma de desembolso previamente aprovado. O parágrafo único da cláusula sexta do instrumento (peça 1, p. 379) disciplinava que a transferência das parcelas posteriores dependeria da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores. Por sua vez, o plano de trabalho aprovado, fixava, em seu item V (peça 1, p. 295), que o repasse de recursos ocorreria em três parcelas da seguinte forma:

a) a primeira parcela correspondendo a 40% do valor total do projeto (equivalente a R\$ 23.636,80), quando da efetiva instalação dos cursos;

b) a segunda, no valor de R\$ 17.727,60, quando da realização de 70% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas, dos Diários de Classe e anuência/aprovação da área de formação profissional; e

c) a terceira parcela, no valor de R\$ 17.727,60, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação dos diários de classe e relatórios de metas.

39. Assim, segundo o cronograma de desembolso, a liberação da primeira parcela exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a informação 54/99 (peça 2, p. 16), em que o Sr. Bruno Batella Filho, acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos. Nesse mesmo documento o Sr. Luís Antônio Paulino autorizou o pagamento da parcela.

40. Em relação às previstas segunda e terceira parcelas, importa informar que foram recebidas de maneira idêntica (peças 22 e 30), ou seja, após o Sr. Bruno Batella Filho acusar o recebimento do relatório técnico das metas atingidas, dos diários de classe e dos comprovantes de recolhimento dos encargos sociais e o Sr. Luís Antônio Paulino autorizar o pagamento das parcelas, nos dias 24/11/1999 e 8/12/1999 respectivamente.

41. Embora a Sert/SP tenha observado as regras fixadas no cronograma de desembolso, não foram seguidas as disposições constantes do art. 32 da Instrução Normativa – STN 1/1997 que, dentre outras exigências, disciplinava que a prestação de contas parcial deveria conter o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa, o que caracterizaria falha no acompanhamento do ajuste. Esta tem sido a posição adotada pela segunda corrente (item 35), como se verifica dos seguintes trechos:

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

17. Divirjo do entendimento esposado, pois, a meu ver, o proponente de um convênio não pode fixar, a seu bel prazer, a relação documental a ser exigida na prestação de contas, sobretudo em um contexto no qual a IN STN 1/1997 fixava o rol a ser apresentado. Por sinal, o art. 32 dessa norma impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa (Acórdão 4.089/2015-TCU-1ª Câmara).

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

24. Divirjo, assim, do posicionamento da unidade técnica, pois entendo que o procedimento adotado pelo ex-Coordenador Estadual do Sine/SP foi determinante para a ocorrência do débito. Lembro que o art. 21, § 2º, da IN STN 1/1997 impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa. Se tivesse analisado tais documentos, muitas das falhas aqui encontradas poderiam ser sanadas e, na impossibilidade de assim proceder, haveria a minimização do dano ao erário (Acórdão 3.959/2015-TCU-1ª Câmara)

42. Ademais, conforme a cláusula segunda, item II, alínea “s”, da avença, competia ao Conselho realizar a prestação de Contas, encaminhando à Sert os seguintes documentos (peça 1, p. 377):

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.

43. Da mesma forma, a cláusula sexta do convênio, em seu parágrafo único (peça 1, p. 379) estabelecia que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que “a transferência das parcelas posteriores dependerá da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores”.

44. Vê-se, desse modo, que o convênio não só definiu como se daria a prestação de contas, como também que ela seria apresentada e analisada previamente a cada

transferência. Assim, a descentralização de parcelas financeiras, feita à revelia das disposições convenientes, foi determinante para a ocorrência do débito. Se os agentes administrativos do Sert/Sine tivessem exigido e examinado os documentos aduzidos na cláusula segunda, item II, alínea “s”, do convênio, que, por sinal, materializavam o dever do concedente de acompanhar e supervisionar as atividades descentralizadas, eles teriam identificado as inconsistências de ordem financeira e solicitado os esclarecimentos devidos, a tempo de evitar a continuidade das falhas, antes do término do convênio.

45. *Pelo exposto, em linha com a corrente explanada no item 35, entende-se que houve deficiência na supervisão e no acompanhamento do Convênio Sert/Sine 078/1999, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa - STN 1/1997, mormente por ocasião da liberação das 2ª e 3ª parcelas.*

46. *Dito isso, passa-se ao exame da responsabilidade individual dos agentes administrativos citados.*

47. *Com relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, considerando que ele autorizou o repasse das parcelas 2 e 3 (peças 22 e 30), sem observância das exigências contidas nas cláusulas segunda e sexta do convênio 78/99, rejeita-se as alegações apresentadas, responsabilizando-o solidariamente, com o Sindicato e seu presidente, pelo débito apurado nestes autos.*

48. *No que concerne ao Sr. Walter Barelli, opina-se pelo acolhimento de suas alegações, visto que sua participação nos fatos em exame limitou-se à formalização do convênio. Idêntico encaminhamento foi proposto em situação semelhante, exposta no TC 018.765/2014-9, resultante no Acórdão 883/2016 – TCU – 1ª Câmara, em que aquele colegiado considerou regulares com ressalva as contas do responsável em comento (item 9.3 do Acórdão).*

Alegações de defesa do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira e do Sr. Luiz Roberto da Silva

49. *O Sindicato acima mencionado e o Sr. Luiz Roberto da Silva foram citados solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 3187 (peça 20) e 3189 (peça 21), datados de 29/10/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peças 30 e 31), de 9/11/2015 e 10/11/2015 respectivamente.*

50. *A entidade e seu presidente foram citados em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, e quarta do Convênio Sert/Sine 78/99, devido a:*

- a) ausência de comprovantes contábeis das despesas realizadas, em desacordo com as cláusulas segunda e quarta do convênio;*
- b) de movimentação financeira irregular em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997;*
- c) realização de despesas em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado;*
- d) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com diversos dispositivos do convênio;*
- e) não apresentação dos recibos de entrega aos treinandos do vale transporte, alimentação e material didático de entrega dos disquetes do back-up do sistema Requali contendo a relação*

completa dos alunos inscritos e dos encaminhados ao mercado de trabalho, documento exigido na cláusula segunda do convênio

51. *Tanto a entidade como seu presidente apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa que, embora tenham sido apresentadas em peças distintas (peças 33 e 35), também possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas novamente em conjunto.*

Síntese dos argumentos apresentados

Argumento

52. *Preliminarmente, a defesa informa que o lapso temporal entre a data dos serviços prestados e a data da citação foi superior a quinze anos.*

53. *Colaciona trechos de doutrinadores acerca da decadência e da prescrição, defendendo que, segundo o art. 54 da lei do Processo Administrativo, o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos. Segundo a defesa há que se reconhecer que está prescrito o direito de contestar a prestação de contas apresentadas pelo Sindicato nos moldes requeridos e aprovados pela Sert/SP.*

54. *Invocam também o Decreto 20.910/1932, alegando que, no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em cinco anos. Conclui afirmando que houve a formação de um grupo técnico com integrantes da Sert-SP que, além de aprovarem os trabalhos efetuados pelo Sindicato, os isentaram da exigibilidade de certos documentos, ante a dinâmica da execução do Convênio.*

Análise

55. *O argumento de que o lapso entre a prestação dos serviços e a data de citação é improcedente, na medida em que o sindicato recebeu notificação da comissão de tomadas de contas especiais do MTE, solicitando uma série de documentos, em agosto de 2005 (peça 1, p. 273). MTE*

56. *De todo modo, como destacado entre os itens 25 e 28, aplica-se ao caso as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, verbis: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Tal entendimento encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito deste TCU (Súmula TCU 282), que assim orienta: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".*

57. *A par disto, o citado Decreto 20.910/1932, embora regule a prescrição quinquenal, como previsto em seu art. 1º, abaixo transcrito, não se aplica ao presente caso. A prescrição ali referida diz respeito aos casos em que a entidade estatal figura no polo passivo da demanda, vale dizer, incide sobre qualquer direito e ação que um interessado tenha contra entidade federal, estadual ou municipal:*

Art. 1º - As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

58. *No caso em comento, busca-se imputar débito aos responsáveis, que se constituirá em dívida ativa da União, ou seja, em caso de condenação, os responsáveis é que ocuparão o polo passivo da demanda, e não o ente federal. Esse entendimento tem*

sido corroborado por inúmeros julgados deste TCU (Acórdãos 6.641/2009-TCU-1ª Câmara, 71/2000-TCU-Plenário e 775/2008-TCU-2ª Câmara).

59. Portanto, reputa-se adequado o não acolhimento da preliminar arguida.

Argumento

60. A defesa alega que realizou os cursos de acordo com as cláusulas do convênio celebrado, utilizando corretamente as verbas que foram repassadas e por isso entende não ter responsabilidade no caso em tela.

61. Continua afirmando que as irregularidades apontadas são meramente formais e que de forma alguma maculam a execução dos trabalhos objeto do convênio. Destaca que não houve qualquer conduta ilícita ou ação de má-fé. Informa que as pequenas distorções decorrem da ausência de parte da documentação entregue à Sert-SP e à CTCE do MTE e que não foram juntados ao presente processo, dificultando a análise por este Tribunal.

62. Em seguida, apresenta argumentação para cada item mencionado no ofício de citação, cujos principais argumentos serão analisados um a um.

63. Em relação à ausência de comprovantes contábeis das despesas realizadas, defende que consta dos autos farta documentação, tais como notas fiscais, recibos, comprovantes de pagamentos de autônomos (RPA) e demais documentos comprobatórios.

Análise

64. A impropriedade relativa à ausência de comprovantes contábeis das despesas realizadas foi tratada da seguinte forma pela CTCE (peça 2, p. 62-66):

61. Contudo não havia no processo SERT/SINE nº 732/99 nenhuma comprovação das despesas realizadas na execução do Convênio nº 078/99, tais como: notas fiscais, recibos de pagamento, recibos de compra dos vales transporte, da alimentação e material didático, tampouco comprovantes de entrega dos mesmos aos treinandos.

62. Os autos disponibilizados pela SERT continham apenas: a) os diários de classe; b) 2 cópias de GPS – Guia de Recolhimento da Previdência; c) cópia simples dos extratos bancários; d) relação de pagamentos, relatórios de execução de despesas, execução físico-financeira, demonstrativo de rendimentos, conciliação bancária e planilhas de receitas e despesas.

(...)

64. Em face da lacuna existente nos autos obtidos junto à SERT, a entidade contratada (...) foi notificada por esta Comissão de Tomada de Contas especial (...) a apresentar toda a documentação físico-financeira inerente à execução do convênio nº 078/99, inclusive comprovantes dos gastos efetivamente realizados e as fichas de inscrição dos treinandos.

(...)

70. A entidade compareceu a esta Comissão de Tomada de Contas argumentando que, à época do término do convênio, fizera a prestação de contas junto à SERT, e que, em razão do espaço de tempo decorrido, não mais possuía os documentos solicitados por esta CTCE, oportunidade em que apresentou somente as fichas de inscrição de treinandos que teriam participado dos cursos ofertados.

65. Como se apreende da leitura do excerto do relatório da CTCE, a afirmação da defesa de que há farta documentação financeira/contábil (item 63) não reflete a realidade dos presentes autos e é negada pela CTCE. Em adição, informe-se que o sindicato ou seu presidente não trouxeram qualquer documento anexo à sua peça de defesa. Ou seja, desse modo, não é possível acatar a argumentação apresentada quanto a esse item.

Argumento

66. *Sobre a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e a ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, sustenta que, pela própria dinâmica de execução dos trabalhos do convênio à época, foram instruídos pela Sert-SP que tais documentos estariam dispensados de apresentação, em função da fiscalização realizada pela UNIEMP. Complementa que a cláusula que define as obrigações do Sindicato não exige a comprovação documental do atendimento a tais requisitos.*

Análise

67. *Acerca da falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores e da qualidade ou mesmo a existência de instalações/equipamentos, o relatório da CTCE tratou da ocorrência nos seguintes termos:*

20. *Não consta dos autos a comprovação da capacitação técnica dos instrutores que participaram da execução das ações de educação profissional, a formação e experiência dos respectivos profissionais, bem como, não há comprovação da condição das instalações e dos equipamentos de que dispunha a executora, obrigação inserta na Cláusula 2ª, inciso II, letras f, g e j do Convênio SERT/SINE nº 061/99 (fls. 50, volume I) e art. 30 da Lei nº 8.666/93.*

(...)

23. *os autos não informam ter havido qualquer vistoria, quer do pessoal da SERT, quer do MTE, no sentido de verificar e atestar a existência e a condição das instalações, com infração ao disposto na cláusula terceira, tópico 3.2.2 e na cláusula oitava do Convênio TEM/SEFOR/CODEFAT nº 004/99-SERT/SP (fls. 16 e 20, vol. I).*

24. *A não demonstração da capacidade técnica do corpo pedagógico, bem como a não comprovação da condição das instalações e dos equipamentos disponíveis, prejudicaram os trabalhos da CTCE, no sentido de apurar a efetiva realização e a qualidade das ações de qualificação profissional contratadas e pagas, máxime tratar-se de cursos de informática, desenho técnico mecânico, etc.*

68. *A Cláusula Segunda, II, lista os itens de competência do convenente (peça 1, p. 375). As alíneas "f", "g" e "j" estipulam as seguintes obrigações: f) oferecer infraestrutura necessária à execução dos cursos; g) oferecer espaço físico adequado ao número de treinandos; e j) prover-se de instrutores e coordenadores capacitados para a execução dos serviços.*

69. *Todavia, 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 decorridos mais de 15 anos de sua celebração. 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.*

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

71. *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:*

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;

72. *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.*

73. *Apenas na Cláusula Segunda, II, alínea "s" (reproduzida no item 42 acima), localizou-se um maior detalhamento sobre a prestação de contas e, como se verifica, nenhum dos itens dispôs acerca da comprovação da qualificação técnica de instrutores e coordenadores, bastando, tão somente, a apresentação de uma relação nominal das pessoas envolvidas no projeto. Igualmente, nenhum dos itens dispôs sobre comprovação de adequação das instalações físicas.*

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

Argumento

75. *Em relação à movimentação financeira irregular, a defesa afirma inicialmente que foi um equívoco do TCU apontar que o montante de R\$ 57.153,16 foi movimentado mediante saques (cheque-saque ou cheque avulso) para pagamento simultâneo a diversos beneficiários.*

76. *Informa que tal montante equivale ao total de cheques emitidos e compensados na conta corrente, e não a movimentação financeira mediante saques. Conclui ainda que todos os pagamentos foram comprovados pelo sindicato através de farta documentação.*

Análise

77. *A conclusão de que houve movimentação financeira irregular coube inicialmente à CTCE, após análise da documentação apresentada pelo sindicato e pela Sert-SP. Em seu relatório demonstrou exemplos de pagamentos simultâneos a pessoas físicas e jurídicas, em desacordo com o art. 20 da IN nº 01/97, que determina o seguinte:*

*Art. 20 – os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque **nominativo ao credor** ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro. (destaque acrescido)*

78. *Analizando a peça 8, páginas 89 a 91 (relação de pagamentos), combinadas com o extrato da conta do sindicato, à página 97 da mesma peça, é possível inferir que, de fato, o sindicato utilizou-se do expediente combatido pela CTCE, qual seja, realizou pagamentos diversos com cheques-saque, muitas vezes de várias pessoas com um único cheque, dificultando a verificação da correção dos pagamentos. A relação de pagamentos não elimina a irregularidade.*

79. *O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio ou emissão de cheques não nominativos diretamente aos credores contrariam os normativos legais vigentes, pois*

impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU- Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

80. *De destacar que o ônus da prova, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, não fornecendo o gestor todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, suas contas devem ser reprovadas.*

Argumento

81. *No que tange à não apresentação dos recibos de entrega de vale transporte aos treinandos, bem como alimentação e material didático, da comprovação de entrega dos disquetes do backup do sistema Requali, contendo a relação completa dos alunos inscritos e dos encaminhados ao mercado de trabalho, a defesa afirma estranhar não constar dos autos tais documentos, uma vez que foram entregues quando da prestação de contas e também apresentada à comissão de tomada de contas especial do MTE. Acrescenta que “houve rumores de perda/extravio de documentos junto à própria Sert-SP, após sua devida apresentação pelo Sindicato.*

82. *Por fim, a defesa requer que sejam expedidos ofícios à Sert-SP e ao MTE para que remetam ao processo todos os documentos apresentados pelo Sindicato.*

Análise

83. *Sobre a ausência dos recibos mencionados e da comprovação de entrega dos disquetes do backup do sistema Requali, o argumento da defesa não pode prosperar.*

84. *O relatório da CTCE é categórico ao informar a ausência desses itens. A defesa apresentada também não anexou qualquer comprovante. Como visto acima, o ônus da prova é do gestor dos recursos e o sindicato, que recebeu recursos para essas finalidades, não comprovou sua utilização para os fins pretendidos.*

85. *Desse modo, rejeita-se as alegações da defesa para essa irregularidade.*

CONCLUSÃO

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

87. *Em face da análise promovida nos itens 55-85, propõe-se rejeitar, em parte, as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Itapira/SP e pelo Sr. Luiz Roberto da Silva, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa apresentados não lograram êxito em afastar o*

débito que lhes foi imputado. A par disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

88. *Em face da análise promovida nos itens 24-45 e 48, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Srs. Walter Barelli, de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esse responsável.*

89. *Em face da análise promovida nos itens 24-45 e 47, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, eis que insuficientes para afastar as impropriedades referentes à fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora e à autorização de pagamento da 2ª e 3ª parcelas, sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 1, p. 379). A par disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito solidariamente com a executora e o Sr. Luiz Roberto da Silva.*

90. *O débito deverá ser constituído pelas parcelas transferidas pela Sert/SP ao Sindicato (R\$ 23.636,80, R\$ 17.727,60 e R\$ 17.727,60 em 6/10/1999, 26/11/1999 e 10/12/1999 - peça 2, p. 18, 24 e 32).*

91. *Por fim, ressalta-se que convênio em tela foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado nos Acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara, 4.089/2015-1ª Câmara, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que preconizam o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. *Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego;

b) 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, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), dando-lhes quitação;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Itapira/SP (CNPJ 59.026.369/0001-16) e dos Srs. Luiz Roberto da Silva (CPF 866.090.258-00), presidente da entidade à época dos fatos, e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), ex-coordenador estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das

notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito:

Valor Original (R\$)	Data da ocorrência
23.636,80	6/10/1999
17.727,60	26/11/1999
17.727,60	10/12/1999

Valor atualizado, com juros, até 18/3/2016 - R\$ 435.776,19 (peça 36)

d) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

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

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público manifestou sua concordância com a proposta formulada pela Secex/SP, nos seguintes termos:

“4. Após analisar as alegações de defesa acostadas aos autos pelos responsáveis (peças 26, 27, 33 e 35), a Secex/SP concluiu que o Sr. Luís Antônio Paulino, o sindicato e seu presidente não lograram êxito em afastar as irregularidades que deram ensejo ao débito que lhes foi atribuído pelo Tribunal, no montante histórico de R\$ 59.092,00. Já em relação ao Sr. Walter Barelli, a unidade técnica, com base em precedentes desta Corte de Contas, acolheu suas alegações de defesa, porquanto sua participação na formalização do convênio não foi decisiva para a configuração do débito.

5. Diante disso, além de propor a exclusão da responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE/MTE e signatário do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n.º 4/99-SERT/SP – por não lhe alcançar as irregularidades concernentes à inexecução do Convênio SERT/SINE n.º 78/99 –, a Secex/SP propôs julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Walter Barelli, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/92 (peça 37, p. 16, e peças 38 e 39). Por outro lado, ante a confirmação de suas condutas irregulares, que resultaram em prejuízo ao erário, a unidade instrutiva propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. Luís Antônio Paulino, do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Itapira/SP e do Sr. Luiz Roberto da Silva, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/92, condenando-os solidariamente pelo débito apurado nos autos (peça 37, p. 16-17, e peças 38 e 39).

6. Manifesto, desde já, anuência à proposta da unidade técnica.

7. De acordo com a jurisprudência deste TCU, construída a partir da apreciação de diversos processos envolvendo a aplicação de recursos do Planfor – a exemplo dos Acórdãos Plenários 37/2004, 17/2005, 903/2009 e 1.129/2009 –, seria suficiente, para fins de comprovação da regularidade das despesas realizadas pelas instituições executoras das ações de qualificação profissional, que se demonstrassem os três elementos indispensáveis em qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas.

8. Todavia, no caso vertente, tanto a comissão de TCE quanto a Secex/SP entenderam que os elementos passíveis de enquadramento nos três requisitos mencionados seriam insuficientes para a comprovação de que os treinamentos foram devidamente realizados, tendo em vista as diversas inconsistências identificadas na prestação de contas do convênio em tela, sobretudo no que diz respeito à precária documentação financeira/contábil e à realização de pagamentos por meio de saques em espécie ou cheques não nominativos, senão vejamos (peça 37, p. 12-15):

65. Como se apreende da leitura do excerto do relatório da CTCE, a afirmação da defesa de que há farta documentação financeira/contábil (item 63) não reflete a realidade dos presentes autos e é negada pela CTCE. Em adição, informe-se que o sindicato ou seu presidente não trouxeram qualquer documento anexo à sua peça de defesa. Ou seja, desse modo, não é possível acatar a argumentação apresentada quanto a esse item.

(...)

78. Analisando a peça 8, páginas 89 a 91 (relação de pagamentos), combinadas com o extrato da conta do sindicato, à página 97 da mesma peça, é possível inferir que, de fato, o sindicato utilizou-se do expediente combatido pela CTCE, qual seja, realizou pagamentos diversos com cheques-saque, muitas vezes de várias pessoas com um único cheque, dificultando a verificação da correção dos pagamentos. A relação de pagamentos não elimina a irregularidade.

79. O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio ou emissão de cheques não nominativos diretamente aos credores contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU- Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

(...)

83. Sobre a ausência dos recibos mencionados e da comprovação de entrega dos disquetes do backup do sistema Requali, o argumento da defesa não pode prosperar.

84. O relatório da CTCE é categórico ao informar a ausência desses itens. A defesa apresentada também não anexou qualquer comprovante. Como visto acima, o ônus da prova é do gestor dos recursos e o sindicato, que recebeu recursos para essas finalidades, não comprovou sua utilização para os fins pretendidos.

85. Desse modo, rejeita-se as alegações da defesa para essa irregularidade.

9. Dessa forma, com base nas especificidades destes autos e nos requisitos fixados pela jurisprudência deste Tribunal, em constante evolução, considero adequada a proposta formulada pela Secex/SP para que o sindicato e seu presidente devolvam aos cofres públicos os valores cuja aplicação não restou devidamente comprovada. Igualmente, na

linha dos recentes acórdãos 4.089/2015-TCU-1ª Câmara, 4.088/2015-TCU-1ª Câmara e 3.959/2015-TCU-1ª Câmara, anuo ao entendimento da unidade técnica no sentido de 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, o que justifica sua responsabilização solidária neste processo.

10. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/SP (peça 37, p. 16-17, e peças 38 e 39).”

É o relatório.