



TC 028.703/2015-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25); Walter Barelli (CPF 008.056.888-20); e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49)

Advogado/Procurador: Luiz Antonio Muniz Machado- OAB/DF 750-A e OAB/SP 214.046, Anderson Fonseca Machado – OAB/DF 15.731, Leandro Fonseca Vianna – OAB/RJ 150.216 e Simone Hajjar Cardoso – OAB-DF (peça 28 e 31)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada intempestivamente pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão das irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 178/99 firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS, 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. 31-51), 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 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 178/99 (peça 1, p. 221-235) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS, no valor de R\$ 148.531,12 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 17/12/1999 (cláusula décima), objetivando o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) e do Peq/SP-99 (Plano Estadual de Qualificação), por meio de disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 1.675 treinandos (cláusula primeira).

5. Assim, foram repassados pela Sert/SP à Associação o montante de R\$ 129.157,50, por meio dos cheques 1549 e 1688, da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 64.578,75 e R\$ 64.578,75, depositados em 29/12/1999 e 10/1/2000, respectivamente (peça 1, p. 247 e 251).

6. O Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais – GETCE analisou a execução do Convênio Sert/Sine 178/99, e assinalou as seguintes irregularidades na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE, datada de 6/8/2014 (peça 3, p. 160-163):

1) não comprovação da aplicação dos recursos públicos recebidos, tendo em vista a falta de nexos entre a comprovação das despesas e as ações executadas, além dos documentos contábeis estarem em desacordo com o estabelecido no art. 30 da IN/STN 1/97; conforme demonstrada na planilha 2 da Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE (peça 3, p. 169-176);

2) realização de despesas com taxas bancárias (CPFM) no valor de R\$ 1.309,73, em desacordo com o art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa - STN 1/1997 e Cláusula Quarta, § 2º, alínea “d” do termo do convênio Sert/Sine 178/99;

3) não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos, em desacordo com a Cláusula Segunda, inciso II, alíneas “h”, “i”, “k” e “o” do termo do convênio Sert/Sine 178/99;

3) não comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, em desacordo com a Cláusula Segunda, inciso II, alínea “s-8” do termo do convênio Sert/Sine 178/99;

4) subcontratação total do objeto do convênio 178/99, em desacordo com o art. 22 da Instrução Normativa - STN 1/1997, c/c cláusula segunda, inciso II, alínea “a” e cláusula sétima, parágrafo único do termo do convênio Sert/Sine 178/99;

7. O Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 15/10/2014 (peça 4, p. 5-21), ratifica as constatações realizadas na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE atribuindo a responsabilidade pelas irregularidades ao Sr. Enilson Simões Moura, ex-presidente da entidade contratada, responsável direto pela execução do objeto pactuado e pela gestão dos recursos públicos recebidos e aos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Sert/SP e Luís Antonio Paulino, ex-coordenador Estadual do Sine/Sert/SP, pela ausência de acompanhamento e de fiscalização das ações contratadas. Consta ainda do Relatório, que houve prejuízo de R\$ 129.157,50 (peça 4, p. 13).

8. Em 13/11/2014, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1104/2015 (peça 4, p. 67-70) e o Certificado de Auditoria 1104/2015 (peça 4, p. 71), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1104/2015, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se pela irregularidade das presentes contas (peça 4, p. 72).

9. 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 4, p. 77).

10. Efetuado o exame inicial no âmbito desta Secex (peça 6), foi apresentada proposta no sentido de:

a) excluir da relação processual os Srs. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49); pois os dirigentes da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo não foram comunicados de possíveis irregularidades antes do período de 10 anos, limitando seus direitos ao contraditório e ampla defesa, conforme estabelecido no art. 5º, inciso LV, da CF; e

b) realizar a citação solidária do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e da Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do

Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o montante de R\$ 242.880,00, atualizado monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades apontadas na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE relativa ao exame da execução do Convênio Sert/Sine 178/99 firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP e Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata – SDS.

14. Em 1/3/2016, o Exmo Sr. Ministro-Relator, em seu r. Despacho, autorizou a citação dos responsáveis, nos termos propostos por Secex (peça 8).

15. Esta unidade técnica promoveu a citação dos responsáveis, com a expedição dos ofícios 1766/2016 e 1767/2016-TCU/SECEX-SP (peça 24 e 25).

16. Em 19/8/2016, os responsáveis, por meio de seus procuradores, solicitaram a dilação de prazo para apresentarem a defesa (peças 30 e 33).

17. Em 22/8/2016, com base na delegação de competência concedida pelo Ministro-Relator Bruno Dantas, por meio do art. 1º, IV, da Portaria-MIN-BD nº 1, de 22/8/2014, foi concedida a prorrogação de prazo requerida pelos responsáveis (peça 34).

18. Em 20/9/2016, a Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata – SDS e o Sr. Enilson Simões de Moura apresentaram suas defesas, as quais encontram-se nas peças 37 e 39.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa aduzidas pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata – SDS e pelo Sr. Enilson Simões de Moura

19. Antes de adentrar nas ocorrências apontadas na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE, os responsáveis abordam, preliminarmente, os seguintes pontos: a) prazo para a instauração da Tomada de Contas Especial e prazo para guarda de documentos; b) decadência e c) prescrição.

20. Sobre o primeiro ponto, os responsáveis argumentam que a presente tomada de contas especial não deveria ser instaurada, uma vez que a Associação foi comunicada da instauração do processo de contas especial passados 15 anos do término do convênio, o que contraria a disposição contida no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/1997. Assim, requer o arquivamento do presente processo de TCE. Relativamente ao prazo para guarda de documentos, os responsáveis ressaltam que, à época, o prazo para a guarda da documentação probatória era de 5 anos, conforme previsto no art. 30, § 1º, da IN-TCU 71/1997. Dessa forma, decorridos mais de 15 anos do término do convênio, os responsáveis consideram que não há como se exigir e condenar por falta de documentos, além do que toda documentação relativa à prestação de contas foi encaminhada, tempestivamente, ao Ministério do Trabalho e Emprego. Segundo os responsáveis, este Tribunal, em casos similares, tem determinado o arquivamento do processo, em função da inviabilidade da comprovação da verdade material. Para corroborar essa assertiva, apresentam as seguintes decisões: Acórdão 3122/2013 – TCU – 1ª Câmara e Acórdão 1.740/2008 – TCU – 2ª Câmara.

21. No tocante à decadência prevista no art. 54, § 1º da Lei 9.784/1999, os responsáveis alegam que o direito da Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, podendo ser aplicado às tomadas de contas especiais, em função da ausência de dispositivos na Lei 8.443/1992.

22. Quanto à prescrição, os responsáveis consideram que:

A prescritibilidade das pretensões punitivas e de ressarcimento é a regra no direito brasileiro, que encontra assento no princípio da segurança jurídica. Ainda que em confronto com os demais princípios que regem a Administração Pública e o Estado Brasileiro, deve-se observar a regra que determina que as pretensões devem ser exercitadas em determinado lapso de tempo, sob pena de

não poderem ser exercidas licitamente.

Dessa conclusão eclodem as mais diversas teorias para tratar da prescrição no âmbito do TCU, dentre as quais se destaca (i) a que defende a aplicação do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 (5 anos), (ii) do Decreto nº 20.910/1932 (5 anos) e (iii) da regra geral do Código Civil (10 anos) — Acórdão TCU.

Observa-se, ainda, que o prazo prescricional em direito administrativo é de cinco anos, seja contra ou a favor da Fazenda Pública, conforme os mais diversos diplomas normativos: arts. 168, 173 e 174 do CTN; art. 1º da Lei nº 6.838/1980; art. 142, 1, da Lei nº 8.112/1990, art. 23, da Lei nº 8.429/1992; art. 46, da Lei nº 12.529/2011.

Independentemente do prazo que se adote — cinco anos do direito administrativo ou os dez anos do Código Civil aplicados no Acórdão TCU nº 1441/2016 — constata-se que há a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União para o caso em tela, tendo em vista que se passaram mais de 15 (quinze) anos do suposto dano.

Não se desconhece a existência de decisões que caminham no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento do prejuízo ao erário. Tal entendimento, todavia, não se aplica ao caso em tela, por três motivos.

A primeira razão de não se aplicar a regra da suposta imprescritibilidade da ação de ressarcimento do prejuízo ao Erário, reside no fato do processo de tomada de contas possuir natureza jurídica diversa do processo judicial que visa a condenação do particular ao ressarcimento do prejuízo. Tal constatação é de suma importância, na medida em que no processo judicial em que se exercerá a pretensão de ressarcimento, o ônus da prova é de quem alega o suposto prejuízo, sendo a demanda submetida a um juiz imparcial com a garantia de todos os meios de defesa disponíveis, tais como prova pericial, depoimento de testemunhas, etc.; no processo de contas, todavia, o ônus probatório se inverte: compete ao demandado provar a regularidade das suas contas, não podendo se valer do amplo lastro probatório dos processos judiciais. Esta, portanto, a primeira razão para não incidir a teoria da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízo ao Erário.

O segundo motivo pelo qual se mostra inaplicável a tese da imprescritibilidade, revela-se nos fundamentos adotados pelo corpo técnico para indicar a aplicação de penalidade no caso em tela, que diferem do "prejuízo" tratado no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Há nos autos a indicação de que as contas foram consideradas irregulares por não terem sido prestadas adequadamente. Como decorrência da suposta irregularidade, o art. 16, III, c/c art. 19, da Lei 8.443/1992, indica a imputação de débito pelo TCU. Não há que se falar em identidade dos institutos jurídicos do prejuízo (art. 37, § 5º, CF/88) com o débito da Lei nº 8.443/1992, quando o fundamento da imputação pelo TCU está na omissão da prestação de contas ou na prestação de contas incompletas. Ainda que se entendesse pela imprescritibilidade do prejuízo/dano ao erário, tal não se equivalet ao débito previsto na Lei nº 8.443/1992.

Por fim e não menos importante, caso ultrapassadas todas as alegações feitas acima, tem-se que o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 852.475/SP, reconheceu a repercussão geral da prescrição das ações de ressarcimento por dano ao erário e determinou a suspensão em todo território nacional, das ações que versem sobre a "prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa".

O Supremo Tribunal Federal, já no julgamento do RE 669069/MG, começou a afastar a tese da imprescritibilidade, sendo que o tema será objeto de enfrentamento específico da máxima Corte de Justiça por ocasião do julgamento do RE 852.475/SP. Por medida de cautela e prudência, muito embora o TCU não esteja sujeito à ordem de suspensão determinada pelo Min. Teori Zavascki, convém que a matéria seja sobrestada em todos os processos que se debata a imprescritibilidade.

Análise:

23. Sobre o primeiro ponto, o argumento aduzido pelos responsáveis em relação à aplicabilidade do art. 6, inciso II, da IN 71/2012-TCU não deve ser acolhido, pois há entendimento no

âmbito do TCU de que se constar nos autos notificação válida de solicitação de documento complementar, em prazo inferior a 10 anos, ante a detecção de irregularidades, o processo de TCE deve dar prosseguimento, citando a entidade e seu presidente, conforme posicionamento explicitado pelo Ministro Relator no seu r. Despacho constante da peça 9 do TC 004.432/2015-0, quando manifestou que esse entendimento é o mesmo adotado no “âmbito dos TCs 004.437/2015-2 e 004.517/2015-6, e também em outros processos de tomadas de contas especiais decorrentes de irregularidades verificadas em convênios derivados do instrumento básico celebrado entre a União e o Estado de São Paulo – o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, com condenação em débito dos responsáveis, como nos Acórdãos 1.110/2014, 1.111/2014, 1.115/2014 e 1.116/2014, todos da Segunda Câmara”.

24. Desse modo, diante da solicitação de documentação complementar à SDS pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 23/5/2006 (peça 1, p. 103-105), deu-se continuidade com o presente processo, citando solidariamente o Sr. Enilson Simões de Moura- presidente da SDS à época e a própria SDS, conforme explicitado na instrução constante na peça 6 destes autos.

25. Há que se ressaltar que o termo a quo para o dever de guarda dos documentos referentes à prestação de contas do convênio é o que consta no § 1º do art. 30 da IN/STN 1/1997 e a contagem do prazo inicia-se a partir da data de sua aprovação pelo gestor do órgão ou pela entidade concedente. Considerando que até o momento as presentes contas não foram aprovadas pelo TCU, verifica-se que tal disposto não pode ser aplicado no presente caso, devendo assim, a entidade conservar os documentos relativos ao convênio.

26. Em relação à aplicação da decadência administrativa, verifica-se que o referido instituto não se aplica no presente caso. É o que se extrai do entendimento contido no Acórdão 1.088/2015-TCU-Plenário:

“A duração e a validade do processo de controle externo não se vinculam ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 (norma geral), porquanto aplicáveis as disposições da Lei 8.443/92 (norma especial), que não regula matéria de decadência”.

27. Quanto ao instituto da prescrição em relação às parcelas de débito, verifica-se que o referido instituto não pode ser aplicado, pois este assunto já se encontra pacificado no âmbito deste Tribunal conforme enunciado da Súmula TCU 282. Tal entendimento se deu em virtude do julgamento do Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, assim sumarizado:

‘ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AO ERÁRIO. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO TCU. INCLUSÃO DO ENTENDIMENTO NA BASE DE SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL. PUBLICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do TCU, no seguinte sentido: "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

5.4. Dentre as fundamentações acolhidas pelo referido decisum consta precedente do Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, que, no que tange aos processos de Tomada de Contas Especial, é aplicável a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento. 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

(...)

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar

responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional?.

27.1 Acerca da tese fixada pelo E. STF no RE 669069/MG, que trata sobre a incidência prescricional de 5 anos nos débitos decorrentes de ilícito civil, esta corte, no Acórdão TCU 5.928/2016 –TCU- 2ª Câmara, posicionou-se no sentido de que citada tese não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a omissão na prestação de contas.

27.2. Além disso, vale registrar que os processos em curso neste Tribunal têm regramento próprio (Lei 8.443/1992, Regimento Interno/TCU, demais normas internas), aplicando-se apenas subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil, nos termos da Súmula-TCU nº 103.

27.3. Não há, portanto, obrigatoriedade legal, tampouco razoabilidade em que todos os processos de tomada de contas especial em trâmite neste Tribunal fiquem sobrestados à espera da decisão final do STF acerca do RE 852.475/SP.

27.4. Por outro lado, caso o STF altere seu entendimento sobre a matéria, cabe a esta Corte avaliar a repercussão sobre suas decisões e sobre os processos em trâmite no TCU. Como não se sabe como e quando a matéria será apreciada pelo STF, não nos parece razoável o sobrestamento de todos os processos em curso.

Das irregularidades

28. Os responsáveis alegam que as irregularidades apontadas na Nota Técnica na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE e no Relatório de Tomada de Contas Especial não devem prosperar, uma vez que o objeto do convênio foi cumprido com a realização dos cursos e exaustivamente acompanhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tendo sido os recursos aplicados, sem ocorrência de desvio de finalidade. Esclarecem também que as contratações feitas no curso estavam previstas no § único da cláusula sétima do convênio; que prestaram contas na forma da cláusula segunda “II”, letra “s”, apresentando também o documento exigido no “item 7” - declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático; e que houve a contratação de seguro,

29. Alegam, ainda, que o período para execução dos cursos foi extremamente curto e que toda a execução do objeto do convênio se deu com as orientações da Sert, inclusive àquela relacionada ao convênio firmado com o Instituto Gente para a realização dos cursos.

30. Segundo os responsáveis, a Sert/SP informou que a SDS não estava sendo contratada como executora, mas, sim, como parceira da Sert, pois o convênio sendo cooperação técnico-financeira, possibilitaria a entidade repassar a execução para terceiros.

31. A boa-fé na execução do convênio se observa pelo fato de os cursos terem sido realizados e as contas regularmente prestadas, tanto no aspecto físico como no financeiro. Os responsáveis informam que o Sr. Paulo O. Batista da Sert/SP sugeriu que, ao invés de contrato, a SDS e o Instituto Gente deveriam firmar o termo de convênio, pois assim possibilitaria a contratação de recursos, tais como, instrutores, espaços, etc. Assim, cumprindo as orientações da Sert/SP, os responsáveis ressaltam que sempre agiram de boa-fé, razão pela qual não se deve atribuir culpa na conduta da SDS e também do ex-presidente, Sr. Enilson, por eventuais erros formais constatados.

Análise:

Não comprovação da aplicação dos recursos públicos recebidos, tendo em vista, a falta de nexos entre a comprovação das despesas e as ações executadas, além dos documentos contábeis estarem em desacordo com o estabelecido no art. 30 da IN/STN 1/97;

32. Mantém-se a irregularidade, pois o exame da parte financeira ficou prejudicado uma vez que os responsáveis não apresentaram o extrato bancário da movimentação dos recursos do convênio, o que impede o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores debitados da conta com as

despesas realizadas (peça 3, p. 3-158) e apresentadas na Relação de Pagamentos (peça 1, p. 275-299). Além disso, as notas fiscais apresentadas na prestação de contas (peça 3, p. 3-158) não podem ser consideradas aptas a comprovar a aplicação dos valores nelas contidos, visto que não estão identificadas com o número do convênio a que se referem.

Realização de despesas com taxas bancárias (CPFM) no valor de R\$ 1.309,73

33. Acolhe-se a defesa apresentada, uma vez que os valores de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) debitados da conta do convênio configuraram-se como tributo federal que incidia sobre as movimentações bancárias no período de 1997 a 2007 (Lei 9.311/1996) e, portanto, não pode ser considerada como taxa bancária.

Não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos;

34. Mantém-se a irregularidade apontada na Nota Técnica 43/2014/GETCE/SPPE visto que os responsáveis não apresentaram os comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos, conforme estabelecido na Cláusula Segunda, inciso II, alíneas “h”, “k” e “o” do termo do convênio Sert/Sine 178/99 (peça 1, p. 225).

Não comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho

35. Deixa-se de acolher a defesa apresentada, uma vez que os responsáveis não conseguiram elidir a irregularidade, pois não demonstraram o encaminhamento de pelo menos 5% do total dos treinandos ao mercado de trabalho, conforme estabelecido na Cláusula Segunda, inciso II, alínea “s-8” do termo do convênio Sert/Sine 178/99 (peça 1, p. 227).

Subcontratação total do objeto do convênio 178/99

36. Sobre esta constatação, deixa-se de acolher a alegação de defesa dos responsáveis, pois a descentralização ou transferência de recursos à execução das atividades do convênio só poderia ser realizada, com prévia solicitação e respectiva autorização da Sert/SP, conforme a disposição contida no art. 22 da Instrução Normativa - STN 1/1997, c/c cláusula segunda, inciso II, alínea “a” e cláusula sétima, parágrafo único do termo do convênio Sert/Sine 178/99 (peça 1, p. 225 e 229). Vale informar que, compulsando os autos, não foi possível localizar qualquer tipo de documentação emitido pela Sert/SP que autorizasse a descentralização ou transferência de recursos à execução das atividades do convênio.

Da Execução Física do Convênio Sert/Sine 178/99

37. A análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 178/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

38. Antes, 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 (...)”

39. Com base nos dados constantes no Plano de Trabalho apresentado pelo SDS (peça 1, p. 119-125) e aprovado pela Sert (peça 1, p.199-205 e 207), e nos relatórios técnicos das metas atingidas, diários de classe, lista de frequência (peça 2, p. 10-156), elaborou-se o quadro a seguir com informações sobre os cursos oferecidos:

	Curso	Instrutor	A (1)	B (2)	C (3)	Peça 2
1	Empregabilidade e Cooperativismo	Conceição Aparecida da Silva	40	40	40	p. 10-12
2	Empregabilidade e Cooperativismo	Conceição Aparecida da Silva	40	40	40	p.13-15



3	Empregabilidade e Cooperativismo	Conceição Aparecida da Silva	40	40	40	p.16-18
4	Garçom/Garçonete	Ailton Godoy Defácio	40	40	40	p. 20-22
5	Garçom/Garçonete	Ailton Godoy Defácio	40	40	40	p. 23-25
6	Garçom/Garçonete	Ailton Godoy Defácio	40	40	40	p. 26-28
7	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1	Rosangela Fernandes	35	35	35	p. 30-31
8	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1	Cleide Devecchi Suetake	40	40	40	p. 32-33
9	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1	Rosaura Maria Paiola Borrego	40	40	40	p. 35-37
10	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1	Maria Izilda Aguilar Perez	40	40	40	p. 38-40
11	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 2	Rosangela Fernandes	40	40	40	p.42-44
12	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 2	Cleide Devecchi Suetake	40	40	40	p.44-47
13	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 2	Rosaura Maria Paiola Borrego	40	40	40	p.48-50
14	Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 2	Rosaura Maria Paiola Borrego	40	40	40	p. 51-53
15	Excelência na Comunicação e Cooperativismo	Robério da Silva Lima	40	39	39	p. 55-57
16	Excelência na Comunicação e Cooperativismo	Robério da Silva Lima	40	40	40	p. 58-60
17	Técnicas de marketing para Cooperativismo	Vivaldo Vieira de Figueiredo	40	39	39	p. 62-64
18	Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 1	Elizabeth de Moura Andrade	40	40	40	p. 66-68
19	Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 1	Deise Lopes Cenahi	40	40	40	p. 69-71
20	Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 2	Elizabeth de Moura Andrade	40	40	40	p. 73-75
21	Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 2	Deise Lopes Cenahi	40	40	40	p. 76-78



22	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	Julio Marcos Fiuza Bueno	40	40	40	p. 80-82
23	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	Julio Marcos Fiuza Bueno	40	40	40	p. 83-85
24	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	Julio Marcos Fiuza Bueno	40	40	40	p. 87-89
25	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	Marcelo Simões	40	40	40	p. 91-93
26	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	Deise Lopes Cenahi	40	40	40	p. 95-97
27	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	Ricardo Ogusuku	40	40	40	p. 99-101
28	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	Ricardo Ogusuku	40	40	40	p. 102-104
29	Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	Sem informação	40	s/i	s/i	
30	Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 1	Natasha Trolelsi	40	40	40	p. 106-108
31	Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 1	Natasha Trolelsi	40	40	40	p. 110-112
32	Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 2	Natasha Trolelsi	40	40	40	p. 114-116
33	Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 2	Norma Conrado Pereira	40	40	40	p. 118-120
34	Atendimento domiciliar para Enfermagem	Norma Conrado Pereira	40	40	40	p. 122-124
35	Atendimento domiciliar para Enfermagem	Inácia Jovina de Moura	40	40	40	p. 125-127
36	Técnica para aplicação de Cursos Profissionais	Julio Alves de Oliveira	40	40	40	p. 129-131
37	Técnicas de Administração e Recursos Humanos	Antonio Carlos Simões	40	40	40	p. 133- 135
38	Técnicas de Administração e Recursos Humanos	Antonio Carlos Simões	40	40	40	p. 136-138
39	Esterilização e Desinfecção de Instrumentos	Norma Conrado Pereira	40	40	40	p. 140-142

40	Esterilização e Desinfecção de Instrumentos	Inácia Jovina de Moura	40	40	40	p. 144-146
41	Agente Comunitário de Saúde	Marcelo Simões	40	40	40	p. 148-150
42	Agente Comunitário de Saúde	Marcelo Simões	40	40	40	p. 151-153
Total			1675	1633	1633	

(1) A: Previsão de treinandos estabelecido no Plano de Trabalho

(2) B: Inscritos

(3) C: Treinandos que concluíram o curso

40. Denota-se pelo quadro acima que foram apresentados diários de classe de 41 turmas, do total de 42 turmas previstas no Plano de Trabalho (peça 1, p. 52-53). Verifica-se ainda que não há informação sobre o diário de classe da 4ª turma do curso de Massagem Terapêutica para trabalhadores da saúde – módulo 2.

41. Pelos dados contidos nos diários de classe e relatórios das metas atingidas, há indicação que foram capacitados 1.633 alunos, ou seja, 97,50 % do programado (1675).

42. Quanto aos instrutores, foi possível elaborar o quadro abaixo com os nomes dos instrutores, cursos ministrados e os respectivos recibos de pagamento.

	Instrutor (a)	Curso ministrado	Recibo Pagamento de Autônomo – RPA
1	Conceição Aparecida da Silva	-Empregabilidade e Cooperativismo	R\$ 900,00 – peça 2, p. 180
2	Ailton Godoy Defácio	-Garçom/Garçonete	R\$ 560,00 – peça 2, p. 168 R\$ 520,00 – peça 2, p. 171
3	Rosangela Fernandes	-Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1 e 2	R\$ 720,00 – peça 2, p. 166 R\$ 720,00 – peça 2, p. 169
4	Cleide Devecchi Suetake	- Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1 e 2	Não consta
5	Rosaura Maria Paiola Borrego	- Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1 e 2	R\$ 342,00 – peça 2, p. 167 R\$ 342,00 – peça 2, p. 170
6	Maria Izilda Aguilar Perez	- Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1	R\$ 900,00 – peça 2, p. 181
7	Robério da Silva Lima	- Excelência na Comunicação e Cooperativismo	Não consta
8	Vivaldo Vieira de Figueiredo	-Técnicas de marketing para Cooperativismo	Não consta
9	Elizabeth Monteiro Andrade	-Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 1 e 2	R\$ 900,00 – peça 2, p. 178



10	Deise Lopes Cenahi	-Primeiros socorros para trabalho da saúde Mod. 1 e 2 -Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	Não consta
11	Julio Marcos Fiuza Bueno	-Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	R\$ 900,00 – peça 2, p. 173
12	Marcelo Simões	-Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 1	R\$ 900,00 – peça 2, p. 175
13	Ricardo Ogusuku	-Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Mod. 2	R\$ 900,00 – peça 2, p. 174
14	Natasha Troleisi	-Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 1 e 2	R\$ 900,00 - peça 2, p. 179
15	Norma Conrado Pereira	-Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Mod. 2 -Atendimento domiciliar para Enfermagem Esterilização e Desinfecção de Instrumentos	R\$ 900,00 – peça 2, p. 176
16	Inácia Jovina de Moura	-Atendimento domiciliar para Enfermagem Esterilização e Desinfecção de Instrumentos	R\$ 900,00 – peça 2, p. 177
17	Julio Alves de Oliveira	-Técnica para aplicação de Cursos Profissionais	Não consta
18	Antonio Carlos Simões	-Técnicas de Administração e Recursos Humanos	R\$ 900,00 – peça 2, p. 172

43. Cumpre informar que o exame quanto aos pagamentos efetuados aos instrutores ficou prejudicado, uma vez que não constam dos autos os extratos bancários, o que impede a conferência dos recibos de pagamento a autônomo - RPAs (peça 2, p. 166-181) com os dados da relação de pagamentos (peça 1, p.295-297) apresentados na prestação de contas. De ressaltar ainda que não constam dos autos os RPAs dos seguintes instrutores: Cleide Devecchi Suetake, Robério da Silva Lima, Vivaldo Vieira de Figueiredo, Deise Lopes Cenahi e Julio Alves de Oliveira.

44. Quanto às instalações físicas, elaborou-se o quadro abaixo com base nas informações constantes dos relatórios técnico das metas atingidas e dos diários de classes (peça 2, p. 10-156):

Curso	Local/Endereço
Empregabilidade e Cooperativismo	Rua Tuiuti, 2.484 – São Paulo – SP
Garçom/Garçonete	Rua Tuiuti, 2.484 – São Paulo – SP
Artesanato Técnicas de Pintura Módulo 1 1	Rua Monteiro Caminhoá, 84 – São Paulo
	Rua Francisco da Cunha Menezes, 168 – São Paulo - SP
	Av. Arq. Vila Nora Artigas, 975 – São Paulo
Artesanato Técnicas de Pintura	Rua da Alegria



Módulo 2	Rua Francisco da Cunha Menezes, 168 – São Paulo - SP
	Av. Arq. Vila Nova Artigas, 975 – São Paulo
Excelência na Comunicação e Cooperativismo	Rua Embaixador Raul Garcia, 64 – São Paulo
Técnicas de marketing para Cooperativismo	Rua Embaixador Raul Garcia, 64 – São Paulo
Primeiros socorros para trabalho da saúde Módulos 1 e 2	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí
Massagem Terapêutica para Trab. da Saúde Módulos 1 e 2	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP
Atualização em Farmacologia p/ Enferm. Módulos 1 e 2	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP
Atendimento domiciliar para Enfermagem	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP
Técnica para aplicação de Cursos Profissionais	Rua Luiz José Duarte, 164 – Sumaré - SP
Técnicas de Administração e Recursos Humanos	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP
Esterilização e Desinfecção de Instrumentos	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP
Agente Comunitário de Saúde	Av. Samuel Martins, 600 –Jundiaí - SP

45. Importa destacar que não constam dos autos fotografias dos locais e das instalações onde os cursos foram realizados, de modo que não há elementos capazes de demonstrar os espaços físicos utilizados e se os mesmos foram adequados, isto é, locais com boa iluminação, ventilação, higiene e segurança.

46. À vista do exposto e considerando o exame dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas, conclui-se que não ficou comprovada a execução da avença na forma ajustada, subsistindo os débitos antes quantificados nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual. Nesse sentido, propõe-se julgar as presentes contas irregulares, com a consequente imputação do débito que foi apurado e dos respectivos juros de mora.

CONCLUSÃO

47. Em face da análise promovida nos itens 28 a 36, propõe-se rejeitar, em parte, as alegações de defesa pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS e pelo Sr. Enilson Simões de Moura, 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 os débitos que lhes foram imputados. 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.

48. Em face do exame realizado nos itens 37 a 46 quanto à execução física do convênio, conclui-se que os responsáveis não conseguiram demonstrar a realização dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, sobretudo em relação aos instrutores e instalações físicas.

49. Desse modo, propõe-se julgar irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e da Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), nos termos dos 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.

50. Por fim, ressalte-se que como convênio em tela foi celebrado em 1999, e a ocorrência da irregularidade sancionada data de 2/12/1999, configurou-se a prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 189 e 205 do Código Civil. Esse é o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em julgamento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.298/2011-TCU-Plenário. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I - Excluir da relação processual os Srs. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49) - item 10;

II - Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis;

III- 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 Sr. Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e da Associação Nacional de Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), 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:

Data	Valor original	Débito/Crédito
29/12/1999	R\$ 64.578,75	Débito
10/1/2000	R\$ 64.578,75	Débito

Valor atualizado até 4/10/2016 - R\$ 945.202,34

IV - Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida, 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;

V - 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;

VI - 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;

VII - 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; e



VII -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

Secex/SP, 2 Diretoria Técnica, em 4 de outubro de 2016

(Assinado eletronicamente)

Sergio Koichi Noguchi
AUFC – Mat. 759-5