

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.225/2014-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (67.652.149/0001-26); Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (760.056.668-00); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: Keny Duarte da Silva Reis (316.493/OAB-SP), representando Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba; Sandro Magalhães Reis Albok (224.605/OAB-SP) e outros, representando Vera Lúcia Magalhães Reis Albok; Ronaldo de Almeida (236199/OAB-SP), representando Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. ACOMPANHAMENTO DEFICIENTE POR PARTE DOS GESTORES ESTADUAIS. SAQUES DE GRANDE PARTE DOS RECURSOS DA CONTA CORRENTE. AUSÊNCIA DOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DAS DESPESAS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA ENTREGA DOS VALES-TRANSPORTES. CITAÇÃO DO SINDICATO, DA PRESIDENTE DO SINDICATO E DOS GESTORES ESTADUAIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SINDICATO, DO DIRIGENTE DA ENTIDADE E DE UM GESTOR ESTADUAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE OUTRO GESTOR ESTADUAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório instrução elaborada por auditor da Secex/SP (peça 46), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 47 e 48):

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 83/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba 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. 19-29), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros contratos e convênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foi firmado o Convênio Sert/Sine 83/99 (peça 2, p. 12-19) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba, no valor de R\$ 39.744,00 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 23/9/1999 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra para 368 treinandos com as seguintes denominações: espanhol para hotéis; informática básica; preparo de drinks e coquetéis; e artesanato (cláusula primeira). Os correspondentes Plano de Trabalho e Projeto foram juntados à peça 1, p. 151-155 e 157-184.

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio dos cheques 1.287 (1ª parcela) e 1.430 (2ª e 3ª parcelas), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 15.897,60 e R\$ 23.846,40, depositados em 8/10/1999 e 7/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 29 e 34).

6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/ SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

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

8. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 83/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 27/11/2006, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 16/4/2013 (peça 2, p. 59-91, e peça 3, p. 120-131). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP ao Sindicato (R\$ 39.744,00), descontado o valor do recolhimento efetuado pelo Sindicato à Previdência Social em 1/12/1999 (R\$ 2.700,00 – peça 3, p. 118), conforme peça 3, p. 124, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 131-133): Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (entidade executora), Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (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 3/7/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 449/2014 (peça 3, p. 176-180) e o Certificado de Auditoria 449/2014 (peça 3, p. 182), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 449/2014, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se no mesmo sentido (peça 3, p. 183).

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. 188).

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 46219.012029/2006-83, relativo ao Convênio Sert/Sine 83/99, pactuado com o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba, 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 12, 11, 10, 9 e 8, nessa ordem).

12. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 14) que o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE, fosse excluído da relação processual, tendo em vista que, em casos similares, este Tribunal excluiu a responsabilidade que lhe era imputada, por entender que sua conduta limitou-se ao repasse de recursos do MTE ao Estado de São Paulo com base em uma política pública previamente definida e que deveria ser posta em prática nos Estados Federados de forma descentralizada, não tendo, por conseguinte, qualquer ingerência na contratação da entidade executora (peça 14, p. 3, itens 13-14).

13. A par disso, propôs-se a citação do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (CNPJ 67.652.149/0001-26) e de sua Presidente à época dos fatos, Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (CPF 760.056.668-00), pelas ocorrências lá tratadas (peça 14).

14. Por sua vez, o Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 17), em linha com o Despacho da Diretora (peça 15), determinou a citação solidária, com esses responsáveis, dos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, em face das seguintes ocorrências:

a) falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 83/99, bem como liberação de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, que redundaram na falta de comprovação da execução do citado acordo, e por conseguinte do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP;

b) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

EXAME TÉCNICO

15. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pelas defesas, 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 83/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Por esse motivo, a proposta de citação não contemplava 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.

Citação dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

17. Os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino foram citados solidariamente com o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e com a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, por meio dos Ofícios Secex/SP 1.473/2015 (peça 23) e 1.474/2015 (peça 24), respectivamente, ambos datados de 11/6/2015, em face das ocorrências

descritas no item 14 acima.

18. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peça 31 e 32), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 28 e 26), que, nada obstante tenham sido apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Síntese dos argumentos apresentados

19. Preliminarmente, a defesa alega a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de cinco 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 em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), 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 vinculada ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do Ministério do Trabalho e Emprego, no processo de prestação de contas da Sert/SP àquele Ministério.

21. A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-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. 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

23. De início, cumpre informar que os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram defesa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 164-180), cujos argumentos foram sumariados e analisados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 126-129).

24. Passando ao exame das alegações ora apresentadas (peças 28 e 26), a preliminar invocada não merece acolhida, isto porque se aplicam ao caso as disposições

constantes do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, verbis: “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

24.1. 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.

24.2. Sobre o tema, é esclarecedora a transcrição do seguinte trecho do voto do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-Plenário):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24.3. Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU 282, na qual consta a seguinte orientação: “as ações de ressarcimento movidas pelo

Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

24.4. *Portanto, propõe-se o não acolhimento da preliminar arguida.*

25. *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 defesa ora analisada. Assim, valemo-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 129), 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 (...).

26. *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).*

27. *No tocante à contratação da entidade executora mediante indevida dispensa de licitação, faz-se oportuno reportar às considerações tecidas nos itens 19 a 19.6 da instrução datada de 22/5/2015 (peça 14, p. 4).*

27.1. *Nesse sentido, ainda que a seleção da entidade executora tenha ocorrido sem o devido procedimento licitatório – ocorrência que, em princípio, justificaria a realização de audiência dos responsáveis –, vale ponderar que este Tribunal, ao apreciar diversos processos de TCE instaurados em decorrência de irregularidades verificadas no âmbito da execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador em 1999 e 2000, reconheceu que, à época, era “prática generalizada na operação do Planfor a dispensa de licitação para a indicação das entidades executoras e a livre aceitação dos treinamentos ofertados por elas, por falta de fixação de critérios pelo Ministério do Trabalho e Emprego” (Acórdãos 1.448/2009 e 278/2010, ambos do Plenário). Saliente-se que, nesses dois julgados, o TCU decidiu julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis envolvidos nos respectivos autos.*

27.2. *Ante o exposto e em decorrência do longo decurso de tempo desde a dispensa de licitação, ocorrida no exercício de 1999, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas para essa ocorrência.*

28. *Por fim, observa-se que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio Sert/Sine 83/99 está relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas referida no item 15 supra, vinham ensejando apenas ressalvas nas contas no âmbito da execução do*

Planfor no ano de 1999.

29. Neste sentido, vale citar os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem as contas regulares com ressalva. Deve-se destacar ainda que este TCU, na Sessão de 1/7/2014 (Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara), ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 desse acórdão para:

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

30. Vale ressaltar que essa questão ainda não está pacificada no âmbito desta Corte de Contas, tendo se verificado mais recentemente diversos julgados (tais como os Acórdãos 7.580/2015, 4.460/2015 e 4.088/2015, todos da 1ª Câmara) proferidos no sentido da regularidade com ressalva das contas do Sr. Walter Barelli concomitantemente com irregularidade das contas do Sr. Luís Antônio Paulino, com imputação de débito a este responsável.

31. Alinhamo-nos com o posicionamento defendido pela primeira dessas duas correntes jurisprudenciais. Nesse sentido, considerando que a responsabilidade dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino está relacionada a ocorrências que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas referida no item 15, ensejariam apenas ressalvas nas contas, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa, julgando-se, em consequência, regulares com ressalva as contas desses responsáveis.

Citação do Sindicato e da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok

32. O Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok foram citados solidariamente com os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, por meio dos Ofícios Secex/SP 1.472/2015 (peça 29) e 1.471/2015 (peça 22), respectivamente, datados de 11/6/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peças 33 e 30).

33. O Sindicato apresentou defesa à peça 40 e também requereu dilação do prazo inicialmente concedido, a fim de complementar essa defesa (peça 38). Foi-lhe deferida prorrogação de prazo por mais 15 dias (peças 41 a 43), mas nenhuma defesa complementar foi encaminhada. Por sua vez, a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok apresentou a manifestação que compõe a peça 36.

34. Esses responsáveis foram citados em decorrência da não comprovação, mediante documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 83/99 nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, e quarta do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial datado de 27/11/2006, sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula

segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 83/99;

b) ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP, em desacordo com a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 83/99;

c) ausência de documentação que possibilite estabelecer nexo causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) apresentada, no valor de R\$ 2.700,00, e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 83/99;

d) falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 83/99;

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

f) inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas.

34.1. De início, cumpre informar que o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba apresentou defesa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 148-151), a qual foi sumariada e analisada no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 129-130). Isto posto, passa-se ao exame das alegações de defesa ora apresentadas (peças 40 e 36).

35. Tendo em vista que os ofícios de citação desses responsáveis tratam das mesmas ocorrências e que diversos argumentos apresentados pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e pela Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok estão relacionados entre si, o teor das peças 40 e 36 será analisado conjuntamente.

Síntese e análise dos argumentos apresentados

Argumentos

36. Preliminarmente, as defesas argumentam que a citação dos responsáveis após o transcurso de mais de 15 anos da realização dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 83/99 prejudica o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, manifestam seu entendimento de que seria o caso de se dispensar a instauração do processo de TCE, em face do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012 e considerando não ser absoluta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízos ao erário prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 (Recurso Extraordinário 669.069).

37. No que diz respeito à guarda dos documentos comprobatórios, há controvérsia entre essas defesas. Por um lado, o Sindicato alega que a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok não teria deixado em poder daquela entidade qualquer documentação referente ao período em tela quando se desligou do cargo de Presidente 12 anos atrás. Por outro lado, a ex-Presidente afirma que toda a documentação pertinente teria sido deixada na sede da instituição quando de sua saída em dezembro de 2003 e que, por esse motivo, propôs, contra o Sindicato, ação cautelar de exibição de documentos, visando à obtenção dos aludidos comprovantes de que os cursos operaram regularmente. A par disso, o Sindicato também alega suposta queima de arquivos daquela entidade em período posterior à vigência do convênio em tela.

Análise

38. De fato, o longo tempo decorrido constitui fator a ser considerado na análise da defesa, mormente no que tange à aplicação de penalidades. A par disso, como destacado no item 24, aplicam-se ao caso as disposições constantes do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, verbis: “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Tal entendimento encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito desta Corte de Contas (Súmula TCU 282), que assim orienta: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

38.1. Cumpre destacar que, em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal apreciou o mérito do Recurso Extraordinário 669.069, fixando, por maioria, a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (peça 44). Vale esclarecer que as questões tratadas neste processo não decorrem de mero ilícito civil, haja vista que o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok geriram recursos públicos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 83/99. Por esse motivo, a nosso ver, as ocorrências em exame nestes autos não se enquadram da hipótese de prescritibilidade tratada no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069.

38.2. Também não procede a alegação de que teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, hipótese descrita na no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012. Nos presentes autos, verifica-se que o expediente de encaminhamento da prestação de contas final do Convênio Sert/Sine 83/99 é datado de 27/3/2000 (peça 2, p. 40); por sua vez, a primeira notificação dos responsáveis pela SPPE/MTE ocorreu em 30/11/2006 (data de publicação do edital de citação da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok no Diário Oficial da União – peça 2, p. 110-113 e 134-135) e 30/1/2007 (data de ciência do ofício de citação do Sindicato – peça 2, p. 106-109 e 145), respectivamente.

39. No tocante à guarda de documentos, verifica-se contradição entre as alegações do Sindicato e da sua Presidente à época dos fatos, sendo que cada uma dessas partes procura responsabilizar a outra pelo suposto desaparecimento da documentação pertinente ao Convênio Sert/Sine 83/99 que deixou de ser apresentada. A esse respeito, observa-se que nenhuma das defesas se fez acompanhar de documentos que comprovassem o alegado. O mesmo ocorre com relação à suposta queima de arquivos do Sindicato, alegação para a qual também não foi apresentada qualquer documentação comprobatória.

40. Portanto, ante o exposto nos itens precedentes, propõe-se o não acolhimento das preliminares arguidas.

Argumentos

41. Quanto ao mérito, a defesa da ex-Presidente alega que todos os instrutores participaram de curso de capacitação diretamente na Sert/SP; que na prestação de contas foi comprovada a entrega dos vales-transportes aos treinandos; e que foram informados todos os dados dos CPF/CNPJ dos beneficiários dos pagamentos realizados pela entidade.

Análise

42. A ocorrência relativa à falta de comprovação da capacidade técnica dos

instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados (alínea “a” do ofício de citação) foi reportada pela CTCE na peça 2, p. 62, itens 18-19, e p. 69-70, itens 61-63. Apesar disso, propõe-se afastar essa irregularidade, pelos motivos a seguir expostos.

42.1. *A cláusula segunda, inciso II, do Convênio Sert/Sine 83/99 lista os itens de competência do conveniente (peça 2, p. 13-15). 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 cursos.*

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

42.3. *Ora, para julgamento pela irregularidade, é necessário especificar, entre outros, o critério legal, contratual ou jurisprudencial que estabelece a conduta tida como regular e que fora descumprida. Comparando-se a conduta prevista em normativo com a praticada pelo gestor é que se pode concluir pela existência ou não de irregularidade. No caso em apreço, as cláusulas do convênio citadas como critério não se prestam a este fim.*

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

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

(...)

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

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

42.6. *Apenas na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 83/99 (peça 2, p. 15), localizou-se um maior detalhamento sobre a prestação de contas:*

s) realizar a prestação de contas encaminhando à SERT os seguintes documentos:

- 1. Relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;*
- 2. Demonstrativo Físico-Financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;*
- 3. Relatório Técnico de Metas Atingidas;*
- 4. Quadro Consolidado do Relatório de Metas Atingidas;*
- 5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos Encargos Previdenciárias;*

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.

42.7. Como se verifica, nenhum desses itens dispôs acerca da comprovação da qualificação técnica de instrutores e coordenadores. Igualmente, nenhum dos itens dispôs sobre comprovação de adequação das instalações físicas.

42.8. Assim, diante dessa imprecisão e da subjetividade dos termos “instalações adequadas” e “capacidade técnica dos instrutores”, propõe-se afastar essa irregularidade.

43. Por outro lado, não merecem acolhida as alegações de defesa apresentadas quanto à falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos (alínea “d” do ofício de citação). Afinal, trata-se de exigência que integra a prestação de contas, nos termos da cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 83/99, e, apesar de a defesa afirmar que na prestação de contas teria sido comprovada a entrega dos vales-transportes aos treinandos, a referida documentação não consta dos autos.

44. Ademais, em que pese a defesa afirmar que foram informados os dados dos CPF/CNPJ dos beneficiários dos pagamentos realizados pela entidade, ela não se manifestou quanto às inconsistências nesses dados que foram apontadas pela CTCE no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial datado de 27/11/2006 (alínea “f” do ofício de citação). Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do referido relatório (peça 2, p. 71 – conforme referenciado no item 20.1, alínea “e”, da instrução na qual foi proposta a citação, peça 14, p. 5):

71. Além da falta de apresentação dos documentos contábeis e da forma totalmente irregular de movimentação dos recursos públicos recebidos, constatamos ao verificar a situação cadastral (CPF) perante a Secretaria da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br), dos beneficiários constantes na Relação de Pagamentos, as seguintes mensagens: a) Marcelo Pereira da Silva - "Suspensa" (fls. 258 e 274); b) Antônio Carlos Bonaquini - "Suspensa" com nome da Pessoa Física "Sérgio de Oliveira e Silva" (fls. 258 e 275).

72. Com relação a situação cadastral (CNPJ) das Pessoas Jurídicas beneficiadas na Relação de Pagamentos, fomos impedidos de verificar a situação das seguintes empresas: Companhia Seguradora Paralelo SOS e Débora Fagundes Caragua ME, por apresentar a mensagem "Dígito verificador com problema" (fls. 258).

73. Não consta na Relação de Pagamentos o nome do instrutor Antônio Aparecido Bonachi, do Curso de Preparo Drinks Coquetéis (fls. 227/233), curiosamente, aparece, na referida relação, o nome de Antônio Carlos Bonaquini, o qual já nos referimos no tópico 71, que recebeu sob a rubrica "Pessoal" o montante de R\$ 3.600,00 (fls. 258/259).

45. A defesa também não apresentou justificativas para as movimentações financeiras irregulares apontadas pela CTCE no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial datado de 27/11/2006 (alínea “e” do ofício de citação). Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do referido relatório (peça 2, p. 70-71 – conforme referenciado no item 20.1, alínea “d”, da instrução na qual foi proposta a citação, peça 14, p. 5):

69. Os extratos bancários (fls. 264/269) e a Relação de Pagamentos (fls. 258/260) demonstram que R\$ 31.236,10 foram movimentados mediante saques no caixa, o que representa cerca de 80% do total dos recursos. Os pagamentos contabilizados para Pessoas Jurídicas também teriam sido

efetuados em espécie. Tal conduta contraria o disposto no artigo 20 da IN nº 01/97, que trata da boa prática administrativa para se documentar a regular aplicação de dinheiro público:

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. "

70. A Relação de Pagamentos informa, ainda, que um único cheque destinava-se ao pagamento simultâneo de vários beneficiários, inclusive de Pessoas Jurídicas distintas, como se vê a seguir: a) cheque nº 202 no valor de R\$ 7.944,00, sacado no caixa em 14/10/99, destinou-se ao pagamento de 05 pessoas físicas e 01 pessoa jurídica (fls. 258 e 264); b) cheque nº 204 no valor de R\$ 2.364,80, sacado no caixa em 18/10/99, destinou-se ao pagamento de 04 Notas Fiscais a duas empresas distintas - Letras em Festa Coml. Ltda. e W. Nunes Maciel & Cia. Ltda. (fls. 258 e 264); c) cheque nº 207 no valor de R\$ 612,00, sacado no caixa em 18/10/99, destinou-se ao pagamento da empresa DCS Tecnologia Informações Ltda. e ao Sr. Gilmar Magalhães Reis, Responsável Técnico pela execução do projeto (fls. 258 e 264).

46. A defesa também não sanou a ausência de documentos contábeis comprobatórios (notas fiscais, recibos de pagamento, etc.) relativos às despesas constantes na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas encaminhada pelo Sindicato à Sert/SP (peça 2, p. 41-42), ocorrência apontada pela CTCE no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial datado de 27/11/2006 (alínea “b” do ofício de citação). Nesse sentido, transcreve-se o seguinte excerto do referido relatório (peça 2, p. 70 – conforme referenciado no item 20.1, alínea “b”, da instrução na qual foi proposta a citação, peça 14, p. 4):

64. Foi solicitado por esta Comissão de Tomada de Contas Especial diretamente à Executora e à SERT, que encaminhassem documentos contábeis comprobatórios da aplicação dos recursos recebidos para realização das ações de qualificação profissional, bem como da execução das ações contratadas, incluindo as Fichas dos Treinandos, comprovantes de entrega de vales-transporte e demais documentos que compõem o processo, consoante se vê dos Ofícios (fls. 42 e 45) e Relação de Pagamentos (fls.258/260).

65. A Entidade, embora notificada, não ofertou os documentos contábeis imprescindíveis à demonstração das despesas com os materiais e serviços, bem como os demais documentos solicitados que comprovassem a execução das ações contratadas, não tendo se manifestado até esta data.

66. Da documentação obtida junto à SERT, constam os Diários de Classe e cópia de uma GPS - Guia da Previdência Social, no valor de R\$ 2.700,00, conforme já demonstrado no tópico 54.

46.1. Vale assinalar que a cláusula oitava, inciso II, do Convênio Sert/Sine 83/99 estabelecia: “O SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CARAGUATATUBA manterá arquivado em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de convênio”. A obrigatoriedade de guardar e conservar os documentos contábeis referentes ao convênio em tela também está consignada na declaração firmada pelos representantes da entidade executora à peça 2, p. 56.

46.2. Verifica-se que, em consonância com o excerto anteriormente transcrito, o único documento comprobatório de despesa apresentado foi uma Guia da Previdência Social (GPS) no valor de R\$ 2.700,00 (peça 3, p. 118).

47. Por fim, observa-se que a defesa também não sanou a ausência de documentação que possibilitasse estabelecer nexos causais entre a referida GPS e a execução dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 83/99 (alínea “c” do ofício de citação). Afinal, inexistindo nos autos sequer os recibos de prestação de serviços

assinados pelos instrutores, fica comprometido o acolhimento da GPS que supostamente se referiria aos encargos previdenciários incidentes sobre a prestação desses serviços.

48. *Portanto, somos de parecer que as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e pela e Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok não lograram elidir a irregularidade relativa à falta de comprovação, mediante documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 83/99 nas ações de qualificação profissional contratadas, sem prejuízo do exposto nos itens 42 a 42.8 desta instrução, que se referem apenas à alínea “a” do ofício de citação.*

48.1. *Vale recordar que a responsabilização da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok decorreu do seguinte fato: subscreveu o Convênio Sert/Sine 83/99 (peça 2, p. 19) e, na condição de Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba à época dos fatos e de representante dessa entidade perante a Administração Pública, deveria ter zelado para que as ações de qualificação profissional fossem executadas conforme os termos pactuados (peça 14, p. 8).*

48.2. *Pondera-se ainda que, contrariamente ao pretendido pela defesa da ex-Presidente, não é possível vincular o andamento do presente processo ao da alegada ação de exibição de documentos por ela movida contra o Sindicato (peça 36, p. 6). A par disso, faz-se oportuno recordar que, segundo o Sindicato, a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok não teria deixado em poder daquela entidade qualquer documentação referente ao período em tela quando se desligou do cargo de Presidente 12 anos atrás (peça 40, p. 3).*

48.3. *Finalmente, cabe esclarecer que no presente processo estão sendo responsabilizados o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e a sua Presidente à época dos fatos, Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, não havendo que se falar em responsabilização da atual diretoria dessa entidade.*

CONCLUSÃO

49. *Em face da análise promovida no item 12, propõe-se excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual.*

50. *Em face da análise promovida nos itens 23 a 31, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esses responsáveis.*

51. *Em face da análise promovida nos itens 36 a 48, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e pela Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.*

52. *Por fim, vale ressaltar que o Convênio Sert/Sine 83/99 foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo superior a dez anos. Assim, propõe-se que não seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado nos Acórdãos 4.088/2015-1ª Câmara,*

4.089/2015-1ª Câmara, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que preconizam o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do 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 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 Estadual do Sine/SP, dando-lhes quitação;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba (CNPJ 67.652.149/0001-26) e da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok (CPF 760.056.668-00), Presidente dessa entidade à época dos fatos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor original
8/10/1999	R\$ 15.897,60
7/12/1999	R\$ 23.846,40

Valor atualizado, com juros, até 23/2/2016 - R\$ 290.391,53 (peça 45)

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

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

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. O Ministério Público junto ao TCU recomendou ajustes na proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

2. “A unidade técnica resume os argumentos dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino nos seguintes tópicos:

- preliminarmente, alegam prescrição quinquenal (peças 26, p. 1, e 28, p. 1);
- a execução do Plano Estadual de Educação (PEQ/1999) estava condicionada às diretrizes do MTE e aprovado por instâncias tripartites;
- os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada pelo Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa (Uniemp), criado no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp);
- os pagamentos sujeitavam-se a trâmites estipulados pelo MTE e pelo Estado de São Paulo, vinculando-se ao relatório do Uniemp, o qual teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional;
- depoimentos prestados por testemunhas no Procedimento Administrativo nº 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP, comprovariam que os procedimentos adotados se alinharam às diretrizes do MTE.

3. Aos argumentos acima, a secretaria regional contrapõe que:

- conforme Súmula TCU nº 282, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;
- o relatório do Uniemp, mencionado nas alegações de defesa, não consta dos autos nem foi trazido pelos defendentes;
- ainda que os aludidos depoimentos tivessem sido trazidos aos autos, a jurisprudência é firme no sentido de que declarações de terceiros não ostentam valor probatório para, isoladas, comprovar a regularidade do emprego de recursos públicos.

4. Por fim, a unidade técnica pondera que, em casos semelhantes envolvendo o Planfor e os mesmos defendentes (Acórdãos nºs 3128/2014, 2789/2014, 2590/2014 e 2438/2014, todos da 2ª Câmara), o Tribunal houve por bem julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

5. Em que pese aos precedentes divergentes (Acórdãos nºs 7580/2015, 4460/2015 e 4088/2015, todos da 1ª Câmara), em que as contas do Sr. Luís Antônio Paulino foram julgadas irregulares, a secretaria propugna pela primeira solução indicada, é dizer, que as contas de ambos sejam ressalvadas, mas não rejeitadas.

6. Revisitando os fundamentos da controvérsia sobre eventual responsabilidade do Sr. Luís Antônio Paulino em convênios no âmbito do Planfor, transcrevo excerto do Relatório que precede o Acórdão nº 7580/2015-1ª Câmara (TC nº 019.568/2014-2, relatado por Vossa Excelência), em que tal divergência é esmiuçada:

'De início, cumpre anotar que a improriedade em comento encontra duas posições neste TCU.

A primeira, arrimada na jurisprudência do TCU mencionada no item 15 supra, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalvas nas contas. Neste sentido, cito 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. Para ilustrar, destaco 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;'

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).

Caracterizada a irregularidade, esta corrente, no que concerne à responsabilização individual dos agentes, entende que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização dos repasses dos recursos, devem ser rejeitadas, pois os atos de autorização não observaram cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos. Já no respeitante ao Sr. Walter Barelli, compreendeu-se que a sua responsabilidade poderia ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização do convênio, desde que não haja nos autos documentos que permitam aferir que ele atuou nas demais etapas que culminaram o débito, como as liberações dos recursos em si.'

7. Entendo que, a exemplo do precedente citado, no presente "(...) os recursos públicos puderam ser liberados exclusivamente com base em informações fornecidas pelos próprios interessados em receber os valores. Permitiu-se, com tal procedimento, que a entidade executora recebesse o preço total dos serviços sem que se colhesse documentação financeira comprobatória do integral adimplemento contratual" (TC nº 019.568/2014-2, peça 43, p. 8).

8. Anoto, inclusive, que o Sr. Luís Antônio Paulino fora citado nestes autos a se defender exatamente do fato acima (peça 23, p. 1), não tendo logrado elidir a acusação contra si. Dessa forma, dissinto da unidade técnica quanto ao encaminhamento adequado às contas do ex-coordenador do Sine/SP, opinando por que o Tribunal rejeite as alegações de defesa do Sr. Luís Antônio Paulino, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa encartada no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92.

III

9. Observa-se, dos ofícios citatórios, que o Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok foram chamados a se manifestar acerca das seguintes irregularidades no âmbito do Convênio Sert/Sine nº 83/99:

- falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações e equipamentos adequados;*
- ausência de documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos) na prestação de contas do convênio em tela;*
- ausência de documentação que possibilite estabelecer nexos causal entre a Guia da Previdência Social (GPS) e a execução dos cursos;*
- falta de comprovação da entrega dos vales-transportes aos treinandos;*
- movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa STN nº 1/1997; e*
- inconsistências no CNPJ/CPF de beneficiários consignados na Relação de Pagamentos que integra a prestação de contas.*

10. A exemplo das respostas já analisadas, o Sindicato e sua ex-presidente argüem a prescrição da vertente TCE, eis que os cursos objeto do convênio em epígrafe teriam ocorrido há mais de 15 anos.

11. Quanto aos documentos comprobatórios faltantes, a Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok alega encontrarem-se em poder do Sindicato, motivo pelo qual teria ajuizado "ação cautelar de exibição de documentos" (peça 36, p. 4) a fim de recobrá-los. O

Sindicato, a seu turno, sustenta que a ex-presidente teria promovido “queima de arquivo” ao deixar a instituição.

12. *A unidade técnica pondera, em síntese, que “não procede a alegação de que teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente” (peça 46, p. 9). No tocante à controvérsia entre as partes, ressalta que nem o sindicato nem sua ex-dirigente trouxeram provas de suas alegações.*

13. *Ademais, a Secex/SP sustenta, ainda, a tese própria de que a oferta de instrutores e infraestrutura necessários aos cursos, muito embora constasse como exigência do convênio, não precisaria ser demonstrada, considerando que o instrumento do ajuste não prevê o momento ou a forma dessa demonstração.*

14. *Finalmente, diante da ausência de documentos comprobatórios – nomeadamente, notas fiscais e recibos –, a unidade regional entende rompido o nexo entre transferências e despesas e, em consequência, pugna pela rejeição das contas do Sindicato e sua ex-dirigente e condenação solidária de ambos ao ressarcimento do valor repassado in totum.*

15. *Embora seja imperioso concordar com a conclusão da unidade técnica, é igualmente relevante afastar um dos entendimentos aventados, de modo a não perpetuar concepções equivocadas. Refiro-me especificamente à ideia de que a falta de cláusula expressa, em convênios e instrumentos congêneres, eximiria o beneficiário de demonstrar o regular uso de recursos públicos.*

16. *Como é cediço, o dever de prestar contas provém diretamente do Princípio Republicano, estando positivado no texto constitucional (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República). Desse modo, entendo que a evidenciação do bom emprego de recursos públicos, tanto sob o aspecto físico/patrimonial quanto financeiro, independe de estipulação infraconstitucional (e.g. cláusula em termo de convênio) nesse sentido. Em outros termos, mesmo que silentes os instrumentos convencionais, ainda assim os beneficiários de valores públicos teriam de demonstrar, de forma lógica e juridicamente aceitável, o regular uso dos haveres repassados.*

17. *Enfocando a mesma questão sob outra perspectiva, não poderia a Administração, mediante omissão de cláusulas convencionais, eximir os beneficiários do dever constitucional de comprovar a execução (física e financeira) dos projetos pactuados.*

18. *Assim, embora se admita que a Administração Pública possa convencionar, junto aos administrados, o momento em que a prestação de contas dos convênios se torna exigível, não se cogita que possa também, ao eleger formas de comprovação inócuas (ou, simplesmente, não eleger forma alguma), dispensar o conveniado de fazer prova do bom uso dos recursos públicos.*

19. *Traçadas essas considerações, adiro às conclusões da Secex/SP quanto ao Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e à Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, opinando que, em adição à condenação em débito, calha impor-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, ante a gravidade da conduta perpetrada.*

IV

20. *Em vista da argumentação acima, este representante do Ministério Público especializado recomenda ajustes à proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica (peças 46/48), opinando por que o Tribunal decida:*

a) *excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, 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 nº*

8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, outorgando-lhe quitação;

c) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais devidos a contar da data do presente acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e da Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, então presidente daquela entidade, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor original
08/10/1999	R\$ 15.897,60
07/12/1999	R\$ 23.846,40

Valor atualizado, com juros, até 23/02/2016 – R\$ 290.391,53 (peça 45)

e) aplicar, individualmente, ao Sindicato dos Servidores Municipais de Caraguatatuba e à Sra. Vera Lúcia Magalhães Reis Albok, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o 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;

g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações; e

h) 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 art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

É o relatório.