

TC 030.199/2014-0

Tomada de contas especial
Governo do Estado de São Paulo
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (Sintetel) e pelo Sr. Almir Munhoz contra o Acórdão 5.632/2016-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenando-os ao ressarcimento de débito no valor histórico de R\$ 370.987,89.

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99, firmado entre o órgão e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da então Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP). A avença tinha por objeto a 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. As irregularidades em exame nestes autos referem-se especificamente ao Convênio Sert/Sine 153/99, firmado pela Sert/SP com o Sintetel, no valor histórico de R\$ 522.282,60, dos quais foram repassados R\$ 497.412,00, para treinamento de 3.900 pessoas.

4. A Secretaria de Recursos (Serur) examinou os argumentos apresentados e propõe, em pareceres uniformes, conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

5. Com as vênias de estilo, dirijo do posicionamento da Serur, pelos motivos que passo a expor.

6. Cumpre esclarecer que, inicialmente, a unidade técnica responsável pela instrução dos autos cogitou a possibilidade de arquivamento desta TCE, em decorrência do longo lapso de tempo decorrido sem que a autoridade administrativa tivesse notificado os responsáveis para apresentação de esclarecimentos, posicionamento com o qual manifestei-me de acordo.

7. Dissentindo das opiniões externadas, o relator *a quo* determinou a citação dos responsáveis, por considerar que a notificação realizada em abril de 2006 (peça 1, p. 39), momento em que ainda não havia transcorrido prazo superior a dez anos desde a celebração do convênio, constituía prova inequívoca da apuração do débito, o que afastaria a aplicação do art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012.

8. Assim, procedeu-se à citação dos responsáveis, para que restituíssem os valores repassados ou apresentassem defesa quanto às seguintes irregularidades:

- a. não comprovação das ações de qualificação profissional relativas à totalidade dos alunos previstos;
- b. não comprovação da capacidade técnica dos profissionais contratados;
- c. apresentação de documentos contábeis que não atendem às formalidades legais;

d. realização de despesas em desconformidade com o Plano de Trabalho aprovado;

e. não comprovação da entrega dos certificados aos treinandos;

f. não comprovação da contratação do seguro obrigatório;

g. pagamento de despesas sem a apresentação de documentos contábeis; e

h. não comprovação de encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho.

9. Embora a citação tenha ocorrido em razão da suposta inexecução das ações previstas, a análise das defesas apresentadas pautou-se exclusivamente nas glosas financeiras realizadas pela comissão de TCE, que apontou algumas inconsistências na documentação contábil apresentada na fase interna, resultando em proposta de condenação à restituição de débito no montante histórico de R\$ 370.987,89.

10. Ao longo da instrução na peça 28, a Secex-SP, ao acatar como válidos os diários de classe/listas de presença apresentados e os gastos realizados com instrutores (item 27.1), por exemplo, reconhece a realização dos cursos pelo Sintetel, visto que, postura contrária implicaria a glosa integral dos valores repassados ao Sindicato.

11. Em suma, o débito remanescente decorreu da recusa das seguintes despesas:

a. ISS e encargos sociais, nos valores de R\$ 15.847,78 e R\$ 6.494,04, por não ter sido apresentada conciliação dos valores dos recolhimentos dos encargos sociais e ISS efetuados mediante DARM e GPS com as correspondentes despesas de pessoal que lhes deram origem;

b. material didático/consumo, transporte e alimentação, nos valores totais de R\$ 16.687,16, R\$ 56.250,00 e R\$ 1.148,40, respectivamente, visto que restou caracterizada a falta de comprovação da entrega de vale-transporte, alimentação e material didático aos treinandos;

c. despesas para as quais foram apresentados documentos comprobatórios (peça 2, p. 78-124) sem condições legais para sua aceitação (tais como notas fiscais sem data de emissão, sem identificar que o Sindicato é a pessoa contratante, sem descrição dos serviços/bens adquiridos ou sem discriminar a quantidade de produtos adquiridos) ou com datas de aquisição incompatíveis com o período de execução dos cursos, no valor total de R\$ 271.597,78.

12. Por meio do parecer na peça 31, externei posicionamento no sentido de que a regularidade da execução dos convênios firmados no âmbito do Planfor é, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, de considerar as contas regulares com ressalvas ou irregulares sem débito, com aplicação de sanção (nesse último caso, se houver outras falhas que não a inexecução contratual), caso sejam *“apresentados elementos **minimamente aptos a comprovar a execução do objeto**”* (voto condutor do Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário), ainda que a regularidade da execução financeira não reste comprovada.

13. Na ocasião, destaquei a orientação expressa no voto condutor do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, no sentido de se concluir pela inexistência de débito quando constarem dos autos *“documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, **instrutores, treinandos e instalações físicas**”*.

14. No caso da TCE ora em análise, embora não tenha sido enviada pelo MTE toda a documentação apresentada pelo Sindicato, a planilha elaborada pela comissão de TCE (peça 2, p. 129-133) elenca as turmas para as quais foram enviadas fichas de frequência pela entidade executora. Segundo esse levantamento, o Sindicato teria encaminhado diários de classe relativos a 101 turmas, perfazendo 3.079 **concluintes** dos cursos, ou seja, não

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

computando os alunos evadidos. Esse quantitativo corresponde a 100% das turmas previstas e 78,95% do número de beneficiários pactuado por meio do Convênio Sert/Sine 153/99, como se observa no quadro seguinte:

Curso	Previsto			Demonstrado por meio de fichas de frequência		
	Qtde turmas	Total alunos	Valor (R\$) (1)	Qtde turmas	Total alunos concluintes	% execução física
Telemarketing	60	2.400	228.000,00	60	1.922	80,08%
Atendente	36	1.440	252.000,00	34	1.034	71,80%
Instal./reparo linhas e aparelhos	3	36	8.604,00	3	36	100,00%
Construção de redes de cabos telef. subterrâneos	2	24	8.808,00	4	87	362,50%
Totais	101	3.900	497.412,00	101	3.079	78,95%

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

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

15. Juntamente com os diários de classe, os documentos apresentados a título de comprovação financeira indicaram, ainda, a existência de outros dois elementos essenciais às ações de qualificação: instrutores e espaço físico. No que diz respeito aos **instrutores**, a Secex-SP destacou a correspondência entre as informações que constam dos diários de classe e os recibos de pagamento de pessoal apresentados pelo Sindicato e glosados pela CTCE, motivo pelo qual propôs reconsiderar a glosa das despesas com pessoal (peça 28, p. 9). Quanto ao **espaço físico**, constam dos autos recibos de locação de salas de aula emitidos por cinco instituições (peça 2, p. 108-112).

16. Na ocasião, considerei que o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, pela irregularidade das contas e imputação de débito, se devia, primordialmente, à não comprovação da execução financeira quanto à totalidade dos recursos repassados, e não à inexecução dos cursos contratados. No entanto, havendo elementos no sentido de que os cursos foram executados, a jurisprudência majoritária desta Corte nos casos relativos ao Planfor indica encaminhamento diverso, qual seja, o afastamento do débito, motivo pelo qual posicionei-me pela regularidade com ressalva das contas.

17. O relator *a quo* manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, tendo sido acompanhado pelo Tribunal, que proferiu o acórdão recorrido condenando os responsáveis ao ressarcimento do débito.

18. De fato, conforme análise empreendida pela Secex-SP, reiterada no voto condutor do Acórdão 5.632/2016-TCU-1ª Câmara, a documentação contábil apresentada pelo Sindicato revelou algumas inconsistências na execução financeira da avença, as quais não indicam, entretanto, que os cursos não foram realizados, como restou evidenciado na parte da documentação relativa ao controle de frequência, ao pagamento dos instrutores e à locação do espaço físico.

19. No caso dos encargos e impostos, não obstante o questionamento acerca da inexistência do rol de funcionários a que se referiam os pagamentos, importa consignar que o Sintetel apresentou os comprovantes na forma exigida pelo termo de convênio, conforme cópias autenticadas juntadas à prestação de contas (peça 1, p. 203-204).

20. Quanto às glosas referentes ao material de consumo, alimentação e transporte, parece-me contraditório admitir a realização dos cursos e inferir que não houve produção de livros ou apostilas, que o lanche não foi fornecido ou que os alunos custearam a locomoção aos locais de treinamento. Some-se a isso o fato de existirem diversos comprovantes de despesas dessa natureza, os quais, embora tenham sido objeto de questionamento pela comissão de TCE, foram emitidos no período de vigência do convênio e, em muitos casos, fazem menção ao período de realização dos cursos e ao programa de qualificação profissional.

21. Em relação às demais glosas, cito, a título exemplificativo pela materialidade do valor (R\$ 42.080,00), a nota fiscal na peça 2, p. 78, referente ao pagamento de lanches, cujo motivo pela recusa foi a ausência da data e a não disponibilização da alimentação aos treinandos. Como se vê no referido documento, ele está nominal ao Sintetel, há menção expressa ao período de realização dos cursos objeto do convênio e o pagamento foi efetuado por meio de cheque compensado na conta corrente específica (cheque 000024 - peça 1, p. 188).

22. No caso da nota fiscal atinente à impressão e acabamento do material didático, no valor de R\$ 38.200,00 (peça 2, p. 81), a justificativa para glosa, apesar de estar nominal ao Sindicato e ter sido paga por meio do cheque 00025 (extrato na peça 1, p. 188), foi a não discriminação do quantitativo de material produzido.

23. A meu ver, não obstante algumas das questões postas acima configurem falhas formais, há indícios de que os recursos foram empregados no objeto pactuado, sendo possível, quanto a parte significativa das despesas, estabelecer o nexó de causalidade com os valores sob a guarda do Sindicato.

24. Vale ressaltar, ainda, que mesmo diante da manutenção do entendimento quanto à impossibilidade de se acatar os documentos apresentados, a notificação efetiva quanto à existência de débito e das irregularidades identificadas pela comissão de TCE somente ocorreu em novembro de 2013, cerca de 14 anos após a execução dos cursos (peça 2, p. 165, 172, 184-185).

25. Nesse ponto, cabe dizer que a notificação realizada em 2006, adotada como parâmetro para cientificação dos responsáveis quanto à apuração em curso, constituiu apenas solicitação de documentos ao Sintetel (peça 1, p. 39), fato registrado pela unidade técnica na instrução inicial como fundamento para o arquivamento dos autos (peça 4, p. 4). Importa consignar que localizei, na jurisprudência deste Tribunal, situações semelhantes nas quais, em razão do longo lapso de tempo decorrido, a medida adotada foi o arquivamento dos autos (vide Acórdãos 1.768/2015, 1.769/2015, 2.443/2015, 6.845/2015, todos da 1ª Câmara).

26. Registro que os problemas apontados nesta TCE são semelhantes àqueles identificados por este Tribunal em inúmeros processos relativos à execução do Planfor em todo o Brasil, nos quais as falhas têm sido sistematicamente relevadas e conduziram, inclusive, à construção do entendimento de que a análise da correta aplicação dos recursos federais transferidos aos estados e ao Distrito Federal deveria pautar-se na aferição da existência de alunos, professores e espaço físico.

27. Da jurisprudência do Tribunal colhi precedentes relativos a situações análogas à do Convênio Sert/Sine 153/99, em que a comprovação da existência do tripé treinandos, instrutores e estrutura física foi utilizada para aferir o cumprimento do objeto e justificou, nos casos em que estavam presentes tais elementos, o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas. Assim, mesmo ante a existência de problemas na comprovação contábil, ou mesmo da completa ausência dessa documentação, não houve condenação nos processos em que foram proferidos os Acórdãos 3.390/2014, 4.299/2014, 5.821/2015, 3.345/2016,

5.777/2016 e 5.926/2016, todos da 1ª Câmara, e 2.031/2013, 3.078/2013, 2.266/2013, 1.603/2015 e 1.911/2015, todos da 2ª Câmara, entre outros.

28. Importante mencionar que, a despeito de em alguns casos a figura do convênio ter sido escolhida pela Sert/SP para implementar o Planfor no estado, as distinções em relação a outros contratos utilizados em São Paulo ou em diferentes unidades da federação não justificariam a aplicação de entendimento diverso para fins de apuração da execução do objeto pactuado.

29. No caso do convênio firmado entre a Sert/SP e o Sindicato, a entidade apresentou a prestação de contas conforme estabelecido na avença. Embora constem dos autos convocações para acerto de documentação em 3/2/2000 e 25/2/2000 (peça 1, 211 e 214), não há registro de eventuais análises empreendidas pela Sert/SP apontando pendências, de modo que a notificação seguinte para apresentação de documentação complementar ocorreu em abril de 2006, já durante o trabalho da comissão de TCE (peça 1, p. 39).

30. Na ocasião, em resposta à solicitação da comissão, a entidade informou a impossibilidade de atender integralmente ao pedido formulado, tendo em vista que parte da documentação tinha sido incinerada (peça 1, p. 45). Tal fato já indicava que, já em 2006, o Sintetel enfrentaria dificuldades para sanear eventuais falhas identificadas na fase interna da TCE e após o envio do processo a este Tribunal, ocorrido apenas em 2014.

31. Desse modo, ainda que tenham sido identificadas irregularidades na documentação constante dos autos, as quais ensejaram a condenação da entidade e de seu então dirigente, penso que, a despeito da notificação realizada em 2006, o decurso de tempo constituiu empecilho ao exercício da ampla defesa quanto aos problemas indicados somente em 2013, por ocasião da notificação de dívida pela comissão de TCE.

32. Sobre o assunto, entendo oportuno destacar a situação das TCEs relativas à execução do Planfor no Estado do Rio Grande do Norte, atinentes ao Convênio 7/1999/Codefat/Sefor/TEM/Sejuc/RN, instrumento que viabilizou o projeto de qualificação naquele ente federado.

33. Consoante decisões proferidas por este Tribunal, o longo lapso de tempo decorrido desde o término das avenças celebradas em 1999 vem sendo considerado como prejudicial ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis, inclusive quando houve notificação na fase interna da TCE, nos exercícios de 2006 e 2007. Assim, mesmo diante de irregularidades na execução financeira e, por vezes, até mesmo na execução física dos ajustes, esta Corte de Contas vem determinando o trancamento das contas, considerando-as ilíquidas. Nesse sentido são os Acórdãos 6.603/2013, 201/2014, 202/2014, 1.153/2014, 3.372/2015 e 1.424/2016, todos da 2ª Câmara.

34. Mesmo que se considere como parâmetro as decisões da 1ª Câmara mencionadas no voto condutor da decisão recorrida, penso que devam ser consideradas as peculiaridades de cada caso, já que os acórdãos citados se referem a situações envolvendo circunstâncias como movimentação dos recursos mediante saque, despesas em desconformidade com o plano de trabalho, ausência de comprovantes de despesas, inconsistências nos dados relativos às turmas, entre outros problemas.

35. Registro que, no caso do convênio com o Sintetel, as informações integrantes da prestação de contas apresentada permitem aferir que as despesas elencadas na relação de pagamentos (peça 1, p. 170-180) guardam correlação com os cheques constantes do extrato da conta bancária utilizada para movimentação dos recursos (peça 1, p. 187-195), inexistindo indícios de saques de valores.

36. Assim, tendo em vista que no caso em análise os elementos referentes à execução física, compostos por controle de frequência, recibos de pagamento de instrutores, e comprovantes de pagamento de aluguel convergem para o entendimento de que os cursos foram ministrados, reputo que deva ser seguida a linha jurisprudencial predominante em situações como a que ora se examina.

37. Em relação aos comprovantes apresentados, chamo a atenção para as informações consolidadas pela comissão de TCE, dando conta do treinamento de 3.079 pessoas (peça 2, p. 129/133), bem como para a apresentação de recibos de pagamento de instrutores no montante de R\$ 54.460,00, demonstrando a execução dos cursos.

38. A despeito de não ter sido alcançado o número de treinandos originalmente previsto, deve ser considerada, como já dito neste parecer, a evasão dos alunos, fator sobre o qual a responsável pela execução não possui total domínio. O assunto foi objeto de abordagem no relatório produzido pelo Sintetel, enviado à Sert/SP juntamente com a prestação de contas, mencionando fatores prejudiciais à assiduidade e que resultaram em índice de evasão de 21% (peça 1, p. 201).

39. No que se refere aos locais em que foram ministrados os treinamentos, embora existam questionamentos sobre os comprovantes de pagamento de aluguel apresentados, verifica-se que pelo menos três endereços neles registrados guardam consonância com as informações prestadas nos diários de classe existentes nos autos (peça 2, p. 110-112, 31-39, 57-77), o que constitui indicativo de que as despesas foram regulares. As conclusões foram tiradas apenas com base na amostra de listas constantes nesta TCE, haja vista, que, como informado anteriormente, parte da documentação não foi encaminhada ao Tribunal pelo MTE.

40. Oportuno registrar, ainda, a existência de diversos comprovantes de despesas fazendo menção ao programa de qualificação profissional da Sert/SP, relativos ao transporte dos alunos, divulgação do programa, aquisição de papel, alimentação dos treinandos e à arte e encadernação de material, os quais guardam correlação com o plano de trabalho anexo à avença (peça 2, p. 83, 86, 103-104, 108, 120-121).

41. Quanto aos questionamentos atinentes à emissão de comprovantes de despesas após o término dos cursos, vale ressaltar que os pagamentos foram realizados dentro do período de vigência do convênio, de modo que tal fato, por si só, não constitui irregularidade capaz de ensejar a devolução de recursos.

42. Feitas essas considerações, reputo que os elementos constantes dos autos devem ser levados em consideração para formação de juízo quanto ao provimento do recurso interposto, em consonância com a linha jurisprudencial mencionada ao longo deste parecer.

43. Ante o exposto, com as vênias de estilo, este membro do Ministério Público de Contas propõe dar provimento ao recurso para julgar regulares com ressalvas as contas do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas em São Paulo e do Sr. Almir Munhoz.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador