

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.205/2014-7

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (054.799.148-71); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Serviços de Obras Sociais de Pedreira (46.409.637/0001-37); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: 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. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA PRESIDENTE DA CONVENIENTE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DOS GESTORES ESTADUAIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (peça 41), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 43):

“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 154/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira 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 154/99 (peça 1, p. 185-192) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira, no valor de R\$ 114.434,20 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 30/11/1999 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra para 272 treinandos com as seguintes denominações: introdução à informática; formação em planilha eletrônica; formação em processador de texto; e formação de instrutor de microinformática (cláusula primeira). O valor do convênio compõe-se de repasse de recursos federais no valor de R\$ 107.956,80 (cláusula sexta) e contrapartida da entidade executora no valor de R\$ 6.477,40 (conforme o Plano de Trabalho – peça 1, p. 154).

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora por meio dos cheques 1.504 (1ª parcela) e 1.691 (2ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 86.365,44 e R\$ 21.591,36, depositados em 21/12/1999 e 10/1/2000, respectivamente (peça 2, p. 10 e 12).

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 154/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 5/1/2009, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 15/5/2013 (peça 2, p. 39-76, e peça 3, p. 24-35). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 107.956,80), descontada a importância devolvida em 14/1/2000 (R\$ 42.997,14 – peça 2, p. 36), conforme peça 3, p. 28, arrolando como responsáveis solidários (peça 3, p. 35-37): Serviços de Obras Sociais de Pedreira (entidade executora), Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (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 19/8/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 472/2014 (peça 3, p. 77-81) e o Certificado de Auditoria 472/2014 (peça 3, p. 83), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 472/2014, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se no mesmo sentido (peça 3, p. 84).

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. 89).

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 46219.012504/2006-11, relativo ao Convênio Sert/Sine 154/99, pactuado com a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99 celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP (peças 8 a 10).*

12. *Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 12) 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 12, p. 3, itens 13-14).*

13. *A par disso, propôs-se a citação da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira - SOS (CNPJ 46.409.637/0001-37) e de sua Presidente à época dos fatos, Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (CPF 054.799.148-71), pelas ocorrências lá tratadas (peça 12).*

14. *Por sua vez, o Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 15), em linha com o Despacho da Diretora (peça 13), 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 da seguinte ocorrência:*

falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 154/99, bem como liberação de parcela 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 (...).

EXAME TÉCNICO

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

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

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

cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

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

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

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

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...).”

16. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 154/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.

Citação dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

17. Os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli foram citados solidariamente com a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira - SOS e com a Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli, por meio dos Ofícios Secex/SP 1.989/2015 (peça 19) e 3.664/2015 (peça 35), datados de 27/7/2015 e 16/12/2015, respectivamente, em face da ocorrência descrita no item 14 acima.

18. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peça 25 e 36), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 24 e 38), 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 nexó 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. 135-155), cujos argumentos foram sumariados e analisados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 30-33).*

24. *Passando ao exame das alegações ora apresentadas (peças 24 e 38), 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, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

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

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

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

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

24.3. *Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, na qual consta a seguinte orientação: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".*

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

26. *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. 33), 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 N° 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 (...).

27. *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).*

28. *Com relação à deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 154/99 e liberação de parcela sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas, objeto das citações (peças 19 e 35), a defesa não se manifestou expressamente a respeito, alegando tão somente que a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao Relatório da Uniemp, bem como transcreveu depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que “a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor, e deste para o coordenador e daí para Gabinete. E ainda que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho” (peça 24, p. 8-9; peça 38, p. 9). Malgrado esta omissão, cumpre analisar a ocorrência.*

29. *De início, cumpre anotar que a impropriedade em tela encontra duas posições neste TCU.*

29.1. *A primeira, arrimada na jurisprudência do TCU mencionada no item 15 supra, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalvas nas contas. Neste sentido, cabe mencionar 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, observa-se que no Acórdão 3.128/2014 -2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014 -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;

29.2. *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 Ministro Benjamin Zymler).

29.2.1. 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, a 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.

30. Retratadas as duas posições, e adotando a última como paradigma, examina-se a seguir os fatos ocorridos no âmbito do Convênio Sert/Sine 154/99.

31. A impropriedade em discussão (acompanhamento e supervisão deficientes e autorização de pagamento) foi tratada pela CTCE no Relatório constante da peça 2, p. 49-50, itens 58-61. Dali, extraem-se os seguintes excertos:

58. Conforme previsto no item V- Formas de Transferência constante do Plano de Trabalho apresentado pela Executora (fls. 76, volume I), o desembolso se daria em duas parcelas: a primeira, no valor de R\$ 86.365,44 (oitenta e seis mil, trezentos e sessenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos), correspondente a 80% do valor total, quando da efetiva instalação dos cursos; a segunda, no valor R\$ 21.591,36 (vinte e um mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e seis centavos), correspondente a 20% do valor total, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas atingidas e dos respectivos Diários de Classe.

59. Entretanto, a Informação nº 394/99, de 07/01100 (fls. 118 - vol. I), documento que instrumentalizou a liberação da parcela final (R\$ 21.591,36), não acusa o recebimento dos documentos previstos (Diários de Classe e Relatório de Metas atingidas), confirmando que a SERT/SP não exigiu da executora a comprovação da realização total das ações de qualificação profissional contratadas.

60. A omissão da SERT/SP, em exigir da executora a comprovação do efetivo cumprimento das obrigações assumidas, também se prova pelo fato de o Serviços de Obras Sociais - SOS Pedreira ter encaminhado a Prestação de Contas Final somente aos 14/01/00 (...), informando ter feito a restituição de R\$ 42.997,14 em face de não ter atingido as metas previstas (...).

61. Permitiu-se, irregularmente, com tal procedimento, que a executora recebesse o preço total dos serviços sem que a mesma tivesse cumprido integralmente obrigação contratual, com violação à cláusula sexta, parágrafo único do Convênio nº 154/99.

31.1. Como estabelecido no convênio, os repasses financeiros deveriam observar o cronograma de desembolso previamente aprovado. O parágrafo único da cláusula sexta do instrumento (peça 1, p. 189) disciplinava que a transferência das parcelas posteriores dependeria da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores. Por sua vez, o plano de trabalho aprovado, fixava, em seu item V (peça 1, p. 155), que o repasse de recursos ocorreria em duas parcelas da seguinte forma:

a) a primeira, no valor de R\$ 86.365,44, quando da efetiva instalação dos cursos;

b) a segunda, no valor de R\$ 21.591,36, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe.

31.2. Assim, segundo o cronograma de desembolso, a liberação da 1ª parcela exigia

tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que ocorreu, como atesta a Informação 287/99 (peça 2, p. 9), em que o Sr. Bruno Batella Filho acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos (peça 2, p. 5-8).

31.3. No que atine à 2ª parcela, cabem três observações. Primeiro, não consta dos autos que a entidade executora encaminhou à Sert/SP a documentação exigida no cronograma de desembolso previamente à liberação dessa parcela, uma vez que a Informação 394/99 (peça 2, p.11) não atesta o recebimento do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe. Segundo, sem que restasse aprovada a prestação de contas parcial relativa à 1ª parcela, a Sert/SP autorizou a liberação da 2ª parcela, em desacordo com o parágrafo único da cláusula sexta do Convênio Sert/Sine 154/99. Terceiro, o responsável pela liberação dessa parcela foi o Sr. João Barizon Sobrinho (peça 2, p. 11), Coordenador Adjunto do Sine/SP, já falecido, conforme atesta a certidão de óbito extraída dos autos do processo TC 017.134/2012-9 (peça 39).

31.4 Vale recordar que, diferentemente do disposto no parágrafo único da cláusula sexta do Convênio Sert/Sine 154/99, a Instrução Normativa - STN 1/1997 prevê a apresentação de prestações de contas parciais apenas quando a liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas (art. 21, § 2º). A par disso, não restou comprovada a observância, pela Sert/SP, das regras fixadas na referida cláusula e no cronograma de desembolso para a liberação da 2ª parcela. E a liberação dessa parcela financeira, feita à revelia das disposições conveniais, concorreu para a ocorrência do débito.

31.5. Pelo exposto, em linha com a corrente explanada no item 29.2, entende-se que houve deficiência na supervisão e no acompanhamento do Convênio Sert/Sine 154/99, que ocorreu em desacordo com as disposições da avença, mormente por ocasião da liberação da 2ª parcela.

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

31.6.1. Com relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, considerando que ele autorizou apenas o repasse da 1ª parcela (peça 2, p. 9), opina-se pelo acolhimento de suas alegações.

31.6.2. Com relação ao Sr. João Barizon Sobrinho, Coordenador Adjunto do Sine/SP, falecido (peça 39), responsável pela liberação da 2ª parcela (peça 2, p. 11) em desacordo com o disposto no parágrafo único da cláusula sexta do Convênio Sert/Sine 154/99 e no cronograma de desembolso (item V do Plano de Trabalho), considera-se irregular a sua conduta. Contudo, insta destacar que o responsável não foi citado na fase interna da TCE, o que inviabiliza o chamamento de seus herdeiros ao processo neste momento, à luz das disposições contidas na Instrução Normativa - TCU 71/2012, porquanto decorridos mais de 10 anos do fato gerador da irregularidade. Neste sentido foi o parecer do Ministério Público junto ao TCU proferido nos autos do TC 017.134/2012-9 (Acórdão 5.044/2013-2ª Câmara), verbis:

17. Ainda quanto ao ressarcimento do débito, em princípio recai a correspondente responsabilidade sobre o gestor público ordenador do pagamento irregular (Senhor João Barizon Sobrinho; falecido) e, também, sobre a executora dos serviços e beneficiária dos valores (empresa Rodycz & Witiuk SC Ltda.). Entretanto, a nosso ver, resulta inviável na atualidade incluir, na relação jurídica processual, a responsabilidade do Senhor João Barizon Sobrinho para o fim de atribuir o débito aos herdeiros do referido gestor falecido, na forma proposta pela Unidade Técnica (itens 22, letra “b”, e 25, letra “c”, da peça 13), mesmo que o desfecho fosse pelo arquivamento do processo sem julgamento do mérito e sem cancelamento do débito. Isso porque, desde a data do fato gerador da irregularidade subsistente (último pagamento de despesa

realizado em 30.12.99 sem a devida contraprestação dos serviços; peça 1, p. 361) até a atualidade, já decorreram mais de 10 (dez) anos de tramitação do processo sem que tivesse sido notificado o gestor responsável pelos pagamentos à época (Senhor João Barizon Sobrinho) ou os seus herdeiros após o falecimento ocorrido em 06.10.2005 (peça 11), decurso de prazo considerado pelo Tribunal como limite temporal para aferir a viabilidade do regular exercício do contraditório e da ampla defesa de gestores públicos (ou de seus sucessores) e agentes privados envolvidos.

31.6.3. No que concerne ao Sr. Walter Barelli, propõe-se o acolhimento de suas alegações, uma vez que este responsável se limitou à formalização do convênio, sem participar da fiscalização da execução do objeto avençado, tampouco das autorizações de pagamento.

Citação da SOS Pedreira e da Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli

32. A entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira e a Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli foram citadas solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio dos Ofícios Secex/SP 1.990/2015 (peça 20) e 1.991/2015 (peça 21), respectivamente, datados de 27/7/2015. Ambas tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peças 26 e 27).

33. A Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli requereu dilação do prazo inicialmente concedido (peça 28), que, apreciado (peça 29), foi deferido, apresentando, na sequência, suas alegações de defesa (peças 31 e 32). Já a entidade, embora regularmente citada, não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito, deixando transcorrer in albis o prazo regimental fixado. Por isso, deve ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

33.1. Em razão da inércia da convenente, a defesa da Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli será aproveitada em benefício da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira, quando possível, à luz das disposições contidas no art. 161 do Regimento Interno.

34. Essas responsáveis foram citadas em decorrência da não comprovação, mediante documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 154/99 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) no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial datado de 5/1/2009, sumariados a seguir:

a) ausência da relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 1, do Convênio Sert/Sine 154/99;

b) falta de comprovação da entrega aos treinandos do vale transporte, da alimentação e material didático, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 154/99;

c) falta de comprovação da 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, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do Convênio Sert/Sine 154/99;

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

e) apresentação de documentos comprobatórios relativos à execução das despesas contendo descrição genérica de produtos/serviços, falta ou incompatibilidade de quantitativos e incompatibilidade na data de emissão, entre outras ocorrências;

f) majoração indevida de custos, em razão de ter sido informada quantidade incorreta de treinandos no Demonstrativo Físico-Financeiro;

g) 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 154/99;

h) registro de que apenas 218 alunos, dos 272 treinandos previstos na cláusula primeira do Convênio Sert/Sine 154/99, teriam concluído os cursos, conforme os diários de classe/listas de frequência;

i) registro de que teriam sido ministradas aulas para as turmas do horário noturno na noite de 24/12/1999, véspera de Natal, considerado inverossímil pela CTCE;

j) falta de comprovação da entrega dos certificados aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 154/99 – cabendo ressaltar que foi apresentada cópia de apenas quatro certificados de conclusão, sendo que um deles não está assinado pelo treinando.

34.1. De início, cumpre informar que essas responsáveis apresentaram defesa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 159-183), a qual foi sumariada e analisada no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 33-34). Isto posto, passa-se ao exame das alegações de defesa ora apresentadas (peças 31 e 32).

Síntese e análise dos argumentos apresentados

Argumento

35. Preliminarmente, a defesa destaca que o transcurso de 15 anos prejudicou a obtenção de documentos e a prestação de justificativas razoáveis para a ausência de parte da documentação, mormente em face do falecimento da funcionária que elaborava as prestações de contas da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira. Apesar dessas dificuldades, a responsável alega que foram anexados à defesa todos os documentos que conseguiu obter neste momento (peça 31, p. 12-156, e peça 32).

Análise

36. 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 deste Tribunal (Súmula TCU 282), que assim orienta: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

37. Portanto, propõe-se o não acolhimento da preliminar arguida. Ademais, cumpre esclarecer que houve equívoco por parte da defesa, haja vista que a documentação juntada à peça 31, p. 12-156, e à peça 32 não se refere ao Convênio Sert/Sine 154/99 (na verdade, a maior parte desses documentos se referem a recursos repassados ao município de Pedreira/SP pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social), à exceção da publicação à peça 32, p. 152-153. Vale informar ainda que anteriormente já constava dos

autos a documentação constante das peças 9 e 10, que diz respeito ao convênio em tela.

Argumento

38. *A defesa alega que todos os instrutores eram devidamente qualificados, mormente porque a execução dos cursos tinha participação e acompanhamento constante do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, instituição de conhecimento notório e indiscutível especialização na área em que atua. A fim de comprovar essas alegações, foram anexadas à defesa declarações de instrutores (peça 32, p. 128-135) e publicações da época (peça 32, p. 136-156).*

Análise

39. *A impropriedade (falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados) foi reportada pela CTCE na peça 2, p. 42, itens 22-24.*

40. *Inicialmente, cumpre esclarecer que a documentação juntada à peça 32, p. 128-156 não se refere ao Convênio Sert/Sine 154/99, à exceção da publicação à peça 32, p. 152-153, e a referida publicação não menciona a eventual participação e acompanhamento do Senai nos cursos em tela. Apesar disso, propõe-se afastar essa irregularidade, pelos motivos a seguir expostos.*

40.1. *A cláusula segunda, inciso II, do Convênio Sert/Sine 154/99 lista os itens de competência do conveniente (peça 1, p. 186-188). 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.*

40.2. *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.*

40.3. *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.*

40.4. *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;

40.5. *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.

40.6. *Apenas na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 154/99 (peça 1, p. 188), 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.*

40.7. *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.*

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

Argumento

42. *A defesa alega que todos os certificados foram entregues aos concluintes, em cerimônia solene promovida pela SOS Pedreira e pelo Senai, cujo realização teria sido publicada em jornal local (peça 32, p. 154-156).*

Análise

43. *A impropriedade (falta de comprovação da entrega dos certificados aos concluintes) foi reportada pela CTCE na peça 2, p. 60, item 107.*

44. *Inicialmente, cumpre esclarecer que a documentação juntada à peça 32, p. 154-156 não se refere ao Convênio Sert/Sine 154/99, haja vista que a referida publicação é datada de 28/8/1999 (peça 32, p. 155) e o convênio em tela somente viria a ser celebrado em 30/11/1999 (peça 2, p. 192). A par disso, verifica-se que os comprovantes da entrega dos certificados de conclusão não estão relacionados na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, do Convênio Sert/Sine 154/99 e, por esse motivo, à semelhança do exposto nos itens 40 a 41 desta instrução, propõe-se afastar essa irregularidade.*

Argumento

45. *No tocante às demais ocorrências apontadas no ofício de citação, a defesa afirma, de forma geral, tratar-se de falhas meramente formais, que supostamente não teriam o condão de ensejar a irregularidade da matéria, mormente porque não teria havido qualquer prejuízo ao erário.*

Análise

46. Desde o início, revela-se impropriedade a alegação de que as demais ocorrências apontadas no ofício de citação não ensejariam prejuízo ao erário. Tome-se, por exemplo, a majoração indevida de custos decorrente de ter sido informada quantidade incorreta de treinandos no Demonstrativo Físico-Financeiro, ocorrência reportada pela CTCE na peça 2, p. 46-47, itens 47-51, e p. 57, itens 95-97.

46.1 No Demonstrativo Físico-Financeiro (peça 1, p. 166-167) que serviu de base para a celebração do Convênio Sert/Sine 154/99, constou incorretamente a quantidade de 784 treinandos em vez do quantitativo correto de 272 treinandos (cláusula primeira – peça 1, p. 185).

46.2. Tendo em vista que todos os cursos tinham carga horária prevista de 81 horas e levando em consideração o custo unitário de R\$ 1,70/hora-aula/aluno, foi incorretamente calculado o valor de R\$ 107.956,80 (= 784 x 81 x 1,70) a ser repassado à entidade executora (cláusula sexta – peça 1, p. 189), quando o correto seria R\$ 37.454,40 (= 272 x 81 x 1,70), evidenciando um acréscimo de mais de 188% em relação ao que seria devido. Apenas em face dessa ocorrência, a entidade executora deveria restituir a diferença de R\$ 70.502,40 indevidamente recebida a maior.

46.3 Vale observar que, conforme exposto no item 8 desta instrução, a entidade executora devolveu em 14/1/2000 a importância de R\$ 42.997,14 (peça 2, p. 36).

46.4. Em que pese a entidade executora ter alegado à SPPE/MTE que se tratou de mero lapso involuntário quando do preenchimento das planilhas e que houve posterior devolução de recursos (peça 2, p. 163-164), verifica-se que o valor restituído foi inferior ao devido, ensejando dano ao erário.

47. Ademais, no tocante à comprovação da execução física do convênio, verifica-se que a entidade executora deixou de apresentar a documentação exigida na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, itens 1, 7 e 8 do Convênio Sert/Sine 154/99 (alíneas “a”, “b” e “c” do ofício de citação), a saber: a) relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período; b) comprovação da entrega aos treinandos do vale transporte, da alimentação e material didático; c) comprovação da 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. Trata-se de elementos expressamente exigidos para subsidiar a prestação de contas, de tal sorte que a simples afirmação de que tratar-se-ia de falha meramente formal é insuficiente para justificar a sua ausência. Dessa forma, restou prejudicada a comprovação da execução física do convênio.

47.1. Por outro lado, constam dos autos documentos que, em princípio, constituiriam indícios da execução física do objeto do convênio, em especial diários de classe/listas de frequência (peça 9, p. 56-94), publicação em jornal noticiando as inscrições nos cursos (peça 10, p. 94, e peça 32, p. 152-153), fotografias (peça 10, p. 96 e 98) e declarações (peça 10, p. 100, 102, 104 e 106).

47.1.1. Verifica-se que a publicação inicialmente apresentada à peça 10, p. 94, havia sido recortada, de tal sorte que a data da edição do Jornal da Comarca aparecia parcialmente encoberta, sendo possível visualizar apenas “dezembro de 1999 – Ano XVII – Nº 1072”. Essa publicação foi novamente apresentada à peça 32, p. 152-153, sendo possível agora visualizar a data completa, a saber, “Sábado, 11 de dezembro de 1999 – Ano XVII – Nº 1072”.

47.1.2. A referida publicação noticia que as inscrições foram realizadas nos dias 9 e 10/12/1999 e o início das aulas ocorreria em 13/12/1999 (peça 10, p. 94, e peça 32, p.

153). Tal informação está em contradição com os diários de classe/listas de frequência (peça 9, p. 56-94), nos quais consta o registro de que, em todas as turmas, teriam sido ministradas aulas nos dias 7, 8, 9, 10 e 11/12/1999, ou seja, em datas anteriores ao início das aulas.

47.1.3. Portanto, ao invés de contribuir para a defesa das responsáveis, a referida publicação compromete a fidedignidade dos diários de classe/listas de frequência, os quais, por esse motivo, deixam de constituir documentos hábeis para comprovar a execução física do objeto do convênio.

47.1.4. Vale observar que a defesa também não se manifestou sobre a ocorrência referida na alínea “i” do ofício de citação (registro de que teriam sido ministradas aulas para as turmas do horário noturno na noite de 24/12/1999, véspera de Natal, considerado inverossímil pela Comissão de Tomada de Contas Especial), a qual também lança forte desconfiança sobre a fidedignidade dos diários de classe/listas de frequência.

47.2. Quanto às fotografias apresentadas à peça 10, p. 96 e 98, verifica-se que não é possível concluir que se trata das aulas e da solenidade de formatura dos cursos que compõem o objeto do convênio em tela: tais fotografias, em tese, poderiam se referir a outros cursos, situações ou solenidades. Isso seria diferente caso se tratasse, por exemplo, de fotografias publicadas à época dos fatos em jornal local noticiando a realização dos cursos em tela.

47.2.1. Ademais, conforme já relatado no item 44 desta instrução, cumpre esclarecer que as fotografias à peça 32, p. 155, não se referem à solenidade de entrega de certificados de conclusão do Convênio Sert/Sine 154/99, haja vista que foram publicadas na edição de 28/8/1999 do Jornal da Comarca, enquanto que o convênio em tela somente viria a ser celebrado em 30/11/1999 (peça 2, p. 192).

47.2.2. Por sua vez, as fotografias à peça 32, p. 151, se referem à solenidade de formatura de alunos de escolas municipais de ensino infantil. Também não há elementos suficientes para correlacionar a fotografia à peça 32, p. 149, com os cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 154/99, haja vista que nessa página não consta a data do jornal e que essa fotografia poderia se referir, por exemplo, a outro curso de informática cuja solenidade de entrega de certificados de conclusão foi noticiada na edição de 21/8/1999 do Jornal da Comarca (peça 32, p. 139-140).

47.3. Por fim, observa-se que a quantidade de declarações juntadas à peça 10, p. 100, 102, 104 e 106, é numericamente pouco significativa quando comparada ao universo de alunos que deveriam ser treinados (apenas quatro alunos em um universo de 272 treinandos previstos na cláusula primeira do Convênio Sert/Sine 154/99) – insuficiente, portanto, para comprovar a execução física do objeto desse convênio nos termos pactuados.

47.4. Portanto, ante o exposto nos itens precedentes, os elementos relacionados no item 47.1 desta instrução não logram corroborar a execução física do objeto do convênio.

48. Por sua vez, no tocante à comprovação da execução financeira do convênio, verifica-se que a defesa não sanou as desconformidades verificadas em diversos documentos comprobatórios de despesas apresentados pela entidade executora (alínea “e” do ofício de citação), conforme ilustrado nos exemplos a seguir:

a) Notas Fiscais nos valores de R\$ 2.000,00 e R\$ 5.000,00 contendo como discriminação dos serviços apenas a informação “Despesas” e sem informar quantidades e preços unitários (peça 10, p. 26 e 28);

b) Notas Fiscais nos valores de R\$ 3.600,00 e R\$ 600,00 contendo como discriminação dos serviços apenas as informações “Referente ao transporte de alunos às escolas de Pedreira – obs.: 20 dias de curso” e “Ref. 20 dias de transporte letivos”, respectivamente, e sem informar quantidades e preços unitários (peça 10, p. 5 e 33);

c) Nota Fiscal no valor de R\$ 2.690,00 contendo como discriminação dos serviços apenas a informação “Lanches completos servidos de 07/12 a 31/12/1999” e sem informar quantidades e preços unitários (peça 10, p. 20).

48.1. Ocorrências dessa natureza, a nosso ver, não podem ser consideradas falhas meramente formais, pois impossibilitam a comprovação dos serviços contratados e pagos pela entidade executora, da sua vinculação à execução do objeto do convênio em tela e da razoabilidade das quantidades e preços unitários, entre outros elementos, prejudicando, assim, também a comprovação da execução financeira do convênio – já que a comprovação da execução física restou comprometida conforme exposto nos itens 47 a 47.4 desta instrução. Vale esclarecer ainda que tal irregularidade não pode ser saneada mediante simples declaração a posteriori, por parte da entidade executora, de parte das informações que supostamente deveriam ter constado das Notas Fiscais (peça 2, p. 169-172).

49. Portanto, somos de parecer que as alegações de defesa apresentadas pela 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 154/99 nas ações de qualificação profissional contratadas, sem prejuízo do exposto nos itens 38 a 44 desta instrução, que se referem apenas às alíneas “g” e “j” do ofício de citação. Assim, a nosso ver, remanesce o débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R\$ 107.956,80), descontada a importância devolvida em 14/1/2000 (R\$ 42.997,14 – peça 2, p. 36).

CONCLUSÃO

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

51. Em face da análise promovida nos itens 23 a 31.6.3, 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.

52. Em face da análise promovida no item 31.6.2, propõe-se considerar prejudicada a inclusão, na relação jurídica processual, da responsabilidade do Sr. João Barizon Sobrinho (ex-Coordenador Adjunto do Sine/SP, responsável pela liberação da 2ª parcela financeira relativa ao Convênio Sert/Sine 154/99), bem como a imputação de débito aos herdeiros ou sucessores do gestor falecido, em virtude do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

53. Em face da análise promovida nos itens 35 a 49, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a ela atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar o débito que lhe 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. A par disso, propõe-se aplicar à entidade

Serviços de Obras Sociais de Pedreira idêntica solução, tendo em vista a sua revelia, relatada no item 33.

54. *Por fim, vale ressaltar que o Convênio Sert/Sine 154/99 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

55. *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) considerar prejudicada a inclusão, na relação jurídica processual, da responsabilidade do Sr. João Barizon Sobrinho (ex-Coordenador Adjunto do Sine/SP, responsável pela liberação da 2ª parcela financeira relativa ao Convênio Sert/Sine 154/99), bem como a imputação de débito aos herdeiros ou sucessores do gestor falecido, em virtude do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa;

c) considerar revel a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira - SOS (CNPJ 46.409.637/0001-37), com amparo no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) 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;

e) 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 da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira - SOS (CNPJ 46.409.637/0001-37) e da Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (CPF 054.799.148-71), Presidente dessa entidade à época dos fatos, condenando-as, 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, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido:

Data da ocorrência	Valor original	Débito/Crédito
21/12/1999	R\$ 86.365,44	Débito
10/1/2000	R\$ 21.591,36	Débito
14/1/2000	R\$ 42.997,14	Crédito

Valor atualizado, com juros, até 17/2/2016 - R\$ 490.134,84 (peça 40)

f) 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;

g) 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

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 § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. Por sua vez a representante do Ministério Público se manifestou dissentindo parcialmente do encaminhamento proposto pela unidade técnica nos seguintes termos:

“ Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine n.º 154/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira (SOS) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

2. O convênio em questão, celebrado em 30/11/1999, teve por objetivo a realização de cursos de qualificação profissional ao custo total de R\$ 114.434,20, sendo R\$ 107.956,80 de recursos federais e R\$ 6.477,40 de contrapartida da entidade executora. Os repasses federais ocorreram em 21/12/1999 (R\$ 86.365,44) e 10/01/2000 (R\$ 21.591,36). Em 14/01/2000, houve a prestação de contas do ajuste, em que foram declaradas despesas no montante de R\$ 68.857,23, com a devolução aos cofres do FAT do saldo de R\$ 42.997,14, em razão do treinamento de 218 pessoas das 272 originalmente previstas.

3. À vista das considerações expendidas pela Secretaria Instrutiva em sua instrução de mérito à peça 41, endossamos as propostas de exclusão do Senhor Nassim Gabriel Mehedff da relação processual, de não inclusão da responsabilidade do Senhor João Barizon Sobrinho (falecido) e de acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino – citados em razão de falhas na supervisão e acompanhamento da execução do convênio –, julgando-se regulares com ressalva suas contas.

4. No tocante à entidade conveniente e sua presidente à época dos fatos, Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli – citadas em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas pactuadas no convênio em tela –, a Secex-SP propugna por que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas por sua dirigente, julgando-se irregulares as contas de ambas e condenando-as ao débito solidário correspondente ao montante de recursos federais utilizados.

5. Com as devidas vênias, dissentimos de tal encaminhamento.

6. De início, cumpre assinalar que a defesa apresentada pela Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (peças 31 e 32), a par de suscitar dificuldades na obtenção de provas decorrentes do longo tempo transcorrido entre os fatos inquinados e a citação pelo TCU, se fez acompanhar de documentos relativos a convênio distinto do que ora se examina. Por conseguinte, considera-se prejudicada a análise oferecida pelo auditor da Secex-SP acerca da novel documentação comprobatória aduzida pela responsável.

7. *Compulsando os autos, em especial a documentação auxiliar à instrução da TCE pela comissão processante do MTE, verificamos a existência dos diários de classe dos cursos realizados e dos comprovantes de pagamentos aos instrutores, cujos nomes estão devidamente identificados tanto nos diários de classe quanto nos cheques nominativos emitidos pela SOS e nos recibos correspondentes (peça 9, pp. 56-94, peça 10, pp. 52, 55-65).*
8. *Tais documentos, juntamente com outras evidências constantes dos autos, permitem, a nosso ver, formar convicção acerca da efetiva realização dos cursos informados, utilizando-se de instalações da rede escolar do município de Pedreira/SP (peça 2, pp. 159, peça 10, pp. 94-107).*
9. *Outrossim, as demais despesas declaradas na relação de pagamentos – que, vale dizer, se encontram amparadas em documentos fiscais acostados às peças 9 e 10 –, revelam-se compatíveis com as obrigações da entidade conveniente, a exemplo da contratação de seguro obrigatório e da disponibilização de material de consumo, transporte e alimentação aos treinandos, estipuladas na cláusula segunda do termo convenial (peça 1, pp. 186-187, peça 2, pp.169-172).*
10. *Anota-se que a linha de entendimento majoritariamente adotada pela Corte de Contas em situações análogas a que ora se apresenta, em que há comprovação da execução física do objeto, vai no sentido de se julgarem regulares com ressalva as contas, como bem registrou o analista no item 15 da instrução à peça 41.*
11. *Em face das considerações ora apresentadas, em linha parcialmente concordante com a proposta oferecida pela Secex-SP às peças 41 a 43, esta representante do Ministério Público manifesta-se pela exclusão da responsabilidade do Senhor Nassim Gabriel Mehedff, pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino julgando-se regulares com ressalva as suas contas, e pela rejeição da defesa apresentada pela Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (por não se referir aos fatos aqui inquinados), todavia, julgando-se regulares com ressalva as suas contas, uma vez elidido o fundamento da impugnação.”*

É o relatório.