

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 031.650/2014-7

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Edison Cardoso de Sá (102.646.668-79); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (54.674.387/0001-90); 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 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO CONVENIENTE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. ACOLHIMENTO DE PARTES DA DEFESA QUANTO A ALGUNS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CORTE. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (peça 35), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 37):

*“ 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 detectadas na execução do Convênio Sert/Sine 80/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP.*

### **HISTÓRICO**

*2. Em 4/5/1999, a União Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP (peça 1, p. 28-38), 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 80/99 (peça 1, p. 4-12) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (Sindmetal), no valor de R\$ 41.974,70 (cláusula quinta), com vigência no período de 20/9/1999 a 19/9/2000 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de contabilidade básica, inglês básico, informática básica, interpretação de desenho mecânico e controle de medidas para 282 treinandos (cláusula primeira). O termo de convênio não faz referência à contrapartida financeira, mas estabelece que, se o custo das ações superar o valor do convênio, a CMB responsabilizar-se-á pelo custo adicional (cláusula segunda, inciso II, alínea “e”). A par disso, o Plano de Trabalho apresentado pelo Sindicato à Sert/SP, que serviu de base para a celebração do convênio, continha previsão de contrapartida no valor de R\$ 5.000,00 (peça 1, p. 165).*
5. *Os recursos federais foram repassados pela Sert/SP ao sindicato por meio dos Cheques 1.355 e 1.514, da Nossa Caixa Nosso Banco, depositados em 18/10/1999 e 21/12/1999, nos valores de R\$ 16.789,88 e R\$ 25.184,82, totalizando R\$ 41.974,70, respectivamente (peça 2, p. 9 e 11).*
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. 13-24).*
7. *Em face dessas constatações, a SPPE/MTE 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 80/99 conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datados de 4/5/2009 (peça 2, p. 47-88) e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datados de 22/4/2013 (peça 3, p. 29-41). Ao final, o GETCE, considerando a devolução do valor de R\$ 124,61 (peça 2, p. 37) apurou débito de R\$ 41.850,09, correspondente ao 99,79% do valor total repassado pela Sert/SP ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (entidade executora) por meio do Convênio Sert/Sine 80/99 (peça 3, p. 33), arrolando como responsáveis solidários: Edison Cardoso de Sá (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. *A presente TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 438/2014 e o Certificado de Auditoria 438/2014 (peça 3, p. 90-96), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 438/2014 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 97).*
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. 100).*
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 46219.015277/2006- 86, relativos ao Convênio Sert/Sine 80/99, pactuado com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul, 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 7 a 9).*
12. *Em instrução preliminar esta Secex-SP propôs excluir da relação processual o senhor Nassim Gabriel Mehedff, titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, pois não tinha “qualquer ingerência na contratação da entidade executora” (peça 12, p. 8).*
13. *Por outro lado, em função das irregularidades apontadas pelo Tomador de Contas Especial, foram propostas as citações dos senhores Edison Cardoso de Sá, Walter Barelli e Luís Antônio Paulino e do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul.*
14. *Em Despacho à peça 15 o Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler concordou com a proposta de citação.*
15. *Ato contínuo, foram citados os senhores Edison Cardoso de Sá, Walter Barelli e Luís Antônio Paulino por meio, respectivamente, dos Ofícios 2517/2015-TCU/SECEX-SP (peça 22), 2519/2015-TCU/SECEX-SP (peça 20) e 2520/2015-TCU/SECEX-SP (peça 21), todos de 4/9/2015. Já a entidade executora foi citada por meio do Ofício 2518/2015-TCU/SECEX-SP, também de 4/9/2015 (peça 23).*
16. *Os senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, apresentaram suas alegações de defesa às peças 28 e 26, respectivamente. O Sindicato, por sua vez, acostou sua defesa na peça 30.*
17. *O senhor Edison Cardoso de Sá, citado por meio do Ofício 2517/2015-TCU/SECEX-SP, e, posteriormente, pelo 35/2016-TCU/SECEX-SP (peça 32), de 14/1/2016, com aviso de recebimento à peça 33, não se manifestou.*
18. *A seguir é apresentado o exame técnico.*

### **EXAME TÉCNICO**

19. *Inicialmente, insta salientar que, na instrução inicial, foi proposta a exclusão do senhor Nassim Gabriel Mehedff, titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, da presente relação processual. Para o auditor instrutor, seu papel no âmbito do*

*Planfor apenas envolveu o repasse de recursos ao Estado de São Paulo, não tendo nenhuma ingerência na escolha da entidade executora.*

20. *O Tribunal já excluiu o gestor acima do rol de responsáveis de TCEs envolvendo os convênios celebrados no âmbito do Planfor, como se verifica no voto condutor do Acórdão 4.088/2015-TCU-1ª Câmara, de autoria do Exmo. Ministro Relator, Benjamin Zymler:*

*Sobre os fatos inquinados ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, acolho o posicionamento da instância instrutiva, a qual contou com a anuência do **Parquet**, no sentido de excluir o aludido responsável da relação processual, consoante o exame empreendido pela Secex/SP*

21. *Assim, uma vez que o Exmo. Ministro Relator em seu Despacho à peça 15 apenas se pronunciou quanto às citações dos demais responsáveis, propõe-se, novamente, a exclusão do senhor Nassim Gabriel Mehedff da presente relação processual.*

22. *Cumpra também registrar que, embora validamente citado, conforme aviso de recebimento à peça 33, o senhor Edison Cardoso de Sá não apresentou as suas alegações de defesa. Portanto, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Porém, conforme o art. 161, caput, do Regimento Interno do TCU, as manifestações apresentadas pelos demais poderão ser por ele aproveitadas, desde que referentes às circunstâncias objetivas.*

23. *Ainda, antes de passar à análise dos argumentos apresentados pela defesa da entidade executora, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, apresenta-se transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-TCU-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 2.204/2008-1ª 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 (...).

24. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 80/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado nas decisões acima mencionadas, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

25. A análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis será feita após breve síntese das respectivas manifestações. Quando houver muitos pontos em comum, o exame das respostas aos ofícios de citação será realizado de modo conjunto.

Síntese das alegações de defesa dos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

26. Os gestores apresentaram defesa semelhante. A citação de ambos se deu pelos seguintes atos impugnados (peça 21, p. 1):

a) falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 80/99, 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 referido convênio, e, por conseguinte do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, em desacordo com a cláusula segunda, inciso I, alínea “b”, do Convênio Sert/Sine 80/99;

b) contratação da entidade executora mediante utilização irregular do expediente da dispensa de licitação, com inobservância dos arts. 2º; 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, caput e incisos II e III; 27, incisos II, III e IV; e 54 da Lei 8.666/1993.

27. Iniciaram a defesa afirmando que os atos praticados seriam objeto de prescrição quinquenal, com base no art. 261 da Lei 942/2003 (Lei estadual).

28. Ponderaram que não existe nexo de causalidade entre o dano apontado e a conduta dos gestores, eis que nunca foram omissos. Nesse sentido, afirmaram que (peça 26, p. 3):

Há que se registrar, que o ora citado, enquanto Secretário Estadual, nunca determinou qualquer contratação ou pagamento a entidades, por sua única e exclusiva vontade. Toda a execução do PEQ/99 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 em limites estabelecidos pelos termos legais. Os projetos aprovados tinham sua execução subordinados a uma supervisão externa, executada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ trata-se da UNIEMP (Instituto do Fórum Permanente Universidade - Empresa criado no âmbito da UNICAMP Universidade Estadual de Campinas). Quanto aos pagamentos, para sua efetivação era preciso cumprir com os trâmites legais que estavam alinhados com as

*diretrizes do Ministério do Trabalho, das regras do sistema público paulista e ainda vinculado ao Relatório da UNIEMP, cuja cópia está em poder do MTE, no processo de prestação de contas da SERT/SP ao MTE.*

*Há que se considerar ainda que, mesmo com a falta de regularidade na liberação dos recursos por parte do Governo Federal, que liberava, 'parcela expressiva dos recursos nos últimos três ou quatro meses do ano, prejudicando a execução do programa, tanto pela SERT quanto dos parceiros envolvidos na realização dessas ações; a SERT/SP e o ora citado, se esforçaram para que a população envolvida nos cursos de qualificação não fossem prejudicadas pela sua interrupção, atentos sempre em respeitar os três princípios básicos do PLANFOR: eficiência, eficácia e efetividade.*

*Nesse aspecto, o PEQ, cujo objeto era a oferta de cursos de qualificação profissional, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, teve a sua execução concluída e devidamente atestada pela UNIEMP.*

29. *Salientaram que o próprio Tribunal teria levantado diversas deficiências do Planfor, o que, por si só, afastaria qualquer nexos de causalidade entre as condutas apontadas e o dano analisado, dando como exemplo o Acórdão 5/2004-TCU-Plenário.*

30. *As irregularidades ora em apreço seriam decorrentes de inúmeras causas externas, destacando-se (peça 26, p. 7):*

- a) criação de um projeto social extremamente interessante e ambicioso, todavia, sem estrutura adequada para sua fiel execução e fiscalização;*
- b) estipulação de normas inadequadas, algumas de difícil e outras de impossível aplicação, gerando a necessidade, por parte dos executores, de criação de procedimentos novos e mais flexíveis para atingir o objeto do convênio e seu público alvo;*
- c) erros formais/processuais recorrentes por parte da Administração Pública por ausência de conhecimento técnico de um programa que acabara de ser criado e que dependia de uma estrutura inexistente.*

31. *Quanto à forma de escolha dos convenientes, ressaltaram que era feita por um grupo de trabalho seguindo regras previamente estabelecidas em edital.*

32. *Ponderaram que as prestações de contas eram avaliadas por múltiplas instâncias e que os recursos só eram liberados seguindo-se “diretrizes do Ministério do Trabalho” (peça 26, p. 9).*

33. *Acostaram aos autos testemunhos colhidos em âmbito de processo administrativo instaurado para avaliar responsabilidades na seleção das convenientes que atestariam a lisura na conduta dos citados.*

#### Análise

34. *Em relação à prescrição quinquenal, cumpre salientar que a Lei Complementar 942/2003, citada pelos defendentes, é do Estado de São Paulo, sendo que, no presente caso, as irregularidades decorrem da má gestão de recursos federais, de modo que não se aplicaria aquela legislação.*

35. *A preliminar prescricional invocada não merece ser acolhida, pois para o presente caso aplicam-se as disposições constantes do artigo 37, § 5º, CF/1988, in verbis: “§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.*

36. *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.

37. Sobre o tema, transcreve-se trecho do voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-TCU-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’.

38. 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”, razão pela qual considera-se improcedente a prescrição pretendida.

39. Afastada a preliminar, resta analisar o mérito da imputação de débito aos gestores.

40. Com relação à dispensa de licitação, como se depreende do Acórdão 4.088/2015-TCU-1ª Câmara, o Tribunal entendeu que a escolha de entidades executoras poderia ser realizada sem o correspondente procedimento licitatório. De acordo com o

voto condutor do Exmo. Ministro Benjamin Zymler:

*O único ponto que sobeja da discussão em tela diz respeito à suposta falta de um processo seletivo para a escolha da entidade executora da avença, o que poderia constituir, em tese, violação ao art. 3º da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária em matéria de convênio.*

*Ainda que os critérios para a seleção da entidade não tenham ficado claros, tanto no âmbito do procedimento prévio à celebração do ajuste, quanto nas respostas enviadas pelos responsáveis, entendo que a realização de processo seletivo prévio à assinatura de convênio não era prevista nas normas jurídicas vigentes à época, nem consistia prática comum na Administração Pública.*

*A título ilustrativo, somente com a edição do Decreto nº 6.170, de 25/7/2007, posteriormente alterado pelo Decreto 7.568, de 16/9/2011, foi prevista a realização de chamamento público visando à seleção de projetos ou entidades convenientes.*

*Dessa forma, considerando que não foi configurada irregularidade na escolha do Sindpd, acolho as alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino quanto a esse ponto*

41. *Prosseguindo, os gestores apontaram falhas na execução do Planfor, alegando que isso, por si só, teria o condão de quebrar qualquer nexos causal entre sua conduta e os danos causados. Ainda que tais deficiências existam, elas não elidem a responsabilidade dos citados de, enquanto gerentes, supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução do convênio, mesmo que com auxílio de entidades privadas, o que não se verificou.*

42. *Os presentes autos demonstram, por exemplo, como a prestação de contas do convênio em tela foi falha e em desacordo com os normativos vigentes e com os próprios termos da avença.*

43. *Os defendentes citam que teriam contratado uma entidade particular, a Uniemp, para auxiliá-los na fiscalização dos convênios. Quanto ao argumento de que o relatório deste instituto teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que esse documento não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Assim, insta repisar a análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 38), que não corrobora a alegação do responsável:*

*A alegação dos defendentes que a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras, não exime 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.*

44. *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 (Acórdão 10.597/2011-TCU-2ª Câmara, por exemplo).*

45. *Por outro lado, além da questão envolvendo a contratação de entidade executora sem licitação, insta rememorar que os senhores Walter Barelli e Luís Antônio*

*Paulino foram citados por causa da “falta de adequada supervisão e acompanhamento da execução do Convênio Sert/Sine 80/99, bem como autorização de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas (...)” (peças 20 e 21).*

46. *Nesse mister, em reiteradas ocasiões, o Tribunal vem afastando o débito imputado aos gestores por carências na fiscalização de convênios, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, 2.590/2014-TCU-2ª Câmara e 2.438/2014-TCU-2ª Câmara.*

47. *Nesses julgados o TCU também analisou TCEs instauradas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de falhas detectadas na execução de convênios celebrados entre a Sert/SP e entidades conveniadas.*

48. *Em todas as três ocasiões, o Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, deixou assente em seu voto condutor que (grifou-se):*

*(...) há de se considerar que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio (...), está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no excerto do relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara, a seguir transcrito, têm ensejado apenas ressalvas nas contas:*

*[Trecho do relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara]*

*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 (...):*

*‘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) (...)**’*

49. *Dessa feita, mesmo que parte das alegações de defesa deva ser rejeitada, visando manter a uniformidade das decisões do Tribunal, propõe-se julgar regulares com ressalvas as contas dos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.*

*Síntese das alegações de defesa do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul - Sindmetal*

50. *As seguintes irregularidades foram atribuídas ao Sindmetal (peça 23, p. 1-2):*

*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 80/99;*

*b) ausência das fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vale transporte, refeições e material didático, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “k” e “s” – item 7, do Convênio Sert/Sine 80/99;*

*c) não apresentação da relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, documento exigido na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do Convênio Sert/Sine 80/99;*

- d) não atingimento da meta quantitativa de 282 treinandos previstas no Plano de Trabalho;
- e) movimentação financeira irregular, tendo em vista a utilização de saques avulsos para a movimentação financeira dos pagamentos aos beneficiários, pessoas físicas e jurídicas, consignados na relação de pagamentos, no montante de R\$ 15.021,40, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997;
- f) apontamentos relativos ao não preenchimento dos diários de classe pelos próprios instrutores, visto que turmas de diferentes cursos em localidades diversas e sob o comando de instrutores distintos tiveram seus diários de classe preenchidos com a mesma caligrafia;
- g) apontamentos relativos às despesas de transporte declaradas, tais como: apresentação de recibos (e não notas fiscais) de aquisição de 650 passes no valor de R\$ 366,00, nos quais ainda se verificou que 500 desses passes eram escolares e os recibos da venda eram comuns, sem a identificação completa da empresa vendedora (Amparo Viação e Turismo Ltda.) e em valor bem inferior ao que fora previsto no Plano de Trabalho (R\$ 4.410,00), não havendo ainda a comprovação da aquisição de vale-transporte para os treinandos nas cidades de Jaguariúna e Pedreira (peça 2, p. 62);
- h) apontamentos relativos às despesas de alimentação declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos, sem especificar a quantidade fornecida e o preço unitário; notas fiscais nº 41 e 889, respectivamente, da Lanchonete Xandão – valor de R\$ 1.300,00 e da Rotisserie Ki-Bom Bom – valor de R\$ 860,00, emitidas em datas posteriores ao término das ações de qualificação profissional declaradas (23/12/99 e 27/12/99) e nota fiscal 22, da firma Santos & Bordotti Ltda – ME – valor de R\$ 1.440,00, sem a data de emissão;
- i) apontamentos relativos às despesas de material didático/manutenção de microcomputadores declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos/serviços, sem discriminação da quantidade, preço unitário e data de emissão; aquisição de produtos/serviços em data posterior ao término das ações de qualificação profissional declaradas e apresentação de fatura desacompanhada da nota fiscal;
- j) apontamentos relativos às despesas de pessoal declaradas, tais como: gastos totais (R\$ 28.616,35) superiores aos previstos no Plano de Trabalho; divergência nos valores declarados no recolhimento de IRPF, com apropriação indevida de juros e multa; inexistência de comprovantes de retenção de ISS sobre os recibos apresentados, da comprovação por meio de Guias de Recolhimento da Previdência – GPS relativas ao mês de outubro/1999, bem como dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço relativos aos instrutores e demais trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas; e
- k) apontamentos relativos às apropriações indevidas de despesas bancárias e de CPMF com infração ao disposto no inciso VII do art. 8º da Instrução Normativa-STN 1/1997

51. O Sindicato iniciou sua defesa afirmando inexistir irregularidade no processo de contratação e que apresentou toda documentação de regularidade jurídica e técnica necessária. Acrescentou que o plano de trabalho foi aprovado pelas instâncias competentes.

52. Após, apresentou justificativas para cada uma das irregularidades acima, sumarizadas a seguir:

Item 'a' do ofício de citação.

53. Informou que, em seu plano de trabalho, constava a relação da infraestrutura necessária à realização dos cursos, cujas aulas foram “ministradas em 11 (onze) salas em

*sua sede e subsedes (...)” (peça 30, p. 4).*

54. *Ponderou que, no plano de trabalho e diário de classe, foram apresentados os materiais e aparelhos usados ao longo dos eventos.*

55. *Quanto aos instrutores, o citado informou que “toda a documentação hábil a demonstrar a capacidade técnica dos instrutores encontra-se encartada no presente processo” (peça 30, p. 4). Contudo, não relacionou qual seria essa documentação.*

*Análise*

56. *No plano de trabalho consta a informação de que (peça 1, p. 164):*

*Para realização desta proposta o Sindicato dos Metalúrgicos, disporá de toda uma infraestrutura (11 salas) e de pessoal (Coordenador do Programa, Coordenador Pedagógico, Coordenador Administrativo, Apoio Administrativo, financeiro e Corpo Docente) para desenvolvimento das ações previstas, além de parcerias entre prefeituras locais e entidades sem fins lucrativos de educação.*

57. *Trata-se, tão somente, de uma declaração da entidade executora, o que, isoladamente, não demonstra a existência dos objetos relatados.*

58. *Cumprir rememorar, todavia, que o Termo do Convênio apenas fazia as seguintes exigências no tocante à infraestrutura e instalações (peça 1, p. 6):*

*II - Compete ao SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO DE JAGUARIÚNA, AMPARO, PEDREIRA, SERRA NEGRA E MONTE ALEGRE DO SUL:*

*(...)*

*f) oferecer infra-estrutura necessária à execução dos cursos, observando a qualidade e quantidade suficiente para os treinandos matriculados;*

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

59. *Para avaliar o cumprimento da exigência transcrita no item 57 acima, seriam necessários laudos ou inspeção in loco, o que não ocorreu. Por outro lado, vê-se que inexistente qualquer exigência para que o convenente viesse a se munir de documentação formal que demonstrasse a adequação da infraestrutura e instalações às necessidades do curso. Possivelmente, dada a natureza das exigências elencadas no termo do convênio, a verificação de seu cumprimento deveria ter sido realizada durante as fiscalizações in loco de responsabilidade da Sert, cuja omissão resultou nos ofícios de citação dirigidos ao senhor Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.*

60. *Da mesma forma, ainda que o Sindicato não tenha relacionado quais seriam os documentos que atestariam a qualificação dos instrutores, o termo do convênio apenas exigia que a entidade disponibilizasse “instrutores e coordenadores capacitados para a execução dos cursos” (peça 1, p. 6).*

61. *Não houve menção à forma como seria avaliada tal capacidade e nem foi estipulado que o convenente deveria formalmente fazê-lo. Os cursos têm complexidade variáveis, de modo que a avaliação da capacidade dos instrutores sem a definição de critérios prévios para atestá-la torna-se inviável e subjetiva. Em alguns casos pode ser necessário o diploma de curso superior, o que demandaria a apresentação de currículo. Já em outros casos, a mera experiência do instrutor no mercado de trabalho e o seu networking pode ser suficiente, dispensando a apresentação de algum tipo de curriculum.*

62. *Assim, uma vez que o termo do convênio não especificou parâmetros e critérios*

*para a avaliação da capacidade dos instrutores, e tampouco fixou ser obrigação do conveniente demonstrá-la formalmente, entende-se descabida tal exigência a posteriori. E, por motivos semelhantes, como evidenciado na análise acima, o sindicato não pode ser responsabilizado por deixar de demonstrar que as instalações físicas e a infraestrutura eram adequadas.*

63. *Desse modo, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas quanto a esse ponto.*

*Item 'b' do ofício de citação.*

64. *Apenas reiterou que os candidatos preencheram fichas de inscrição e que os treinandos receberam material didático, alimentação e vale transporte. Quanto aos certificados, afirmou que (peça 30, p. 4):*

*Os treinandos formados receberam os devidos certificados de conclusão em cerimônias das quais participaram autoridades das localidades onde se realizara os cursos. Ressalte-se que tais cerimônias foram registradas mediante fotografias.*

65. *Não foram apresentadas documentações que corroborassem essas informações.*

*Análise*

66. *O registro fotográfico mencionado pelo responsável e as fichas de inscrição não foram juntados ao processo.*

67. *De outra banda, não foi apresentada nenhuma documentação que atestasse a entrega de material didático, refeição e vale transporte. Frise-se que existem notas fiscais de alimentação (peça 9, p. 32-34, por exemplo). Mas esses documentos, isoladamente, atestam, no máximo, a compra dos alimentos e não sua distribuição aos alunos, ou seja, seu vínculo com o objeto do convênio.*

68. *Destarte, propõe-se que sejam rejeitadas suas alegações de defesa.*

*Item 'c' do ofício de citação.*

69. *Afirmou que, "Conforme doc. de fls. a entidade executara comprovou ter encaminhado ao mercado de trabalho os treinandos beneficiados pelos cursos promovidos através do convênio". (peça 30, p. 5).*

*Análise*

70. *Embora faça menção à documentação demonstrando o encaminhamento dos treinandos, o responsável deixou de juntá-la aos autos. A respeito desse assunto, o Tomador de Contas Especial já havia reiterado que (peça 2, p. 67):*

*Na tentativa de justificar o cumprimento da obrigação prevista no item 8 da letra "s" da Cláusula Segunda, alínea II do Convênio 080/99 (...) a executora Sindmetal Jaguariúna encaminhou à SERT/SP um expediente (...) sem data, informando que o encaminhamento de treinandos para o mercado de trabalho se dera por intermédio do PAT e de algumas empresas da região, 'cabendo informar que o encaminhamento dos alunos para as empresas não caracterizou-se necessariamente em vínculo empregatício'. Além de não ser plausível, a justificativa não foi acompanhada de qualquer relação nominal, caracterizando descumprimento do que fora avençado e corroborando para a invalidação material das ações de qualificação profissional declarada.*

71. *Rejeita-se, desse modo, as alegações de defesa quanto a esse ponto.*

*Item 'd' do ofício de citação.*

72. *Quanto ao atendimento de alunos em percentual abaixo da meta, entendeu que: (...) os diversos cursos realizados contaram com expressivas inscrições, atingindo-se*

*aproximadamente 80% (oitenta por cento) de inscritos no conjunto dos cursos. Ressalte-se que o curso de Informática Básica ultrapassou a 90% (noventa por cento) da meta de inscrições.*

*As metas propostas indicam a capacidade de atendimento estabelecida no Plano de Trabalho, não significando, contudo, que obrigatoriamente todas as vagas disponíveis seriam preenchidas*

*Análise*

73. *De acordo com a comissão de tomada de contas especial, dos 282 treinandos previstos, foi matriculado um número de sessenta a menor, aproximadamente 20% do total planejado (peça 2, p. 67-68).*

74. *Considerando que o déficit não é elevado e que as ações educacionais têm uma componente considerável de custos fixos (luz, instrutores, etc.), pode-se acolher as alegações de defesa do Sindemetal quanto ao ponto.*

*Item 'e' do ofício de citação.*

75. *Informou que “Nenhuma irregularidade ocorreu na movimentação financeira relativa ao convênio. Todos os saques realizados na conta bancária foram para pagamentos relacionados ao convênio e devidamente comprovados” (peça 30, p. 7).*

*Análise*

76. *O tomador de contas especial evidenciou que (peça 2, p. 62):*

*Ao analisar a cópia dos extratos bancários existentes nos autos [peça 1, p. 30-36], relativo à conta de nº 04-000332-4 mantida na Agência 03398 — Jaguariúna, da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, e cotejá-la com a Relação de Pagamentos [peça 1, p. 22-25], constatamos que a executora utilizou um mesmo cheque (ch. nº 68, no valor de R\$ 3.618,60 e ch. e 70, no valor de R\$ 480,00) para o pagamento simultâneo a diversos beneficiários (pessoas físicas, jurídicas e encargos sociais), além de movimentar, no total, R\$ 15.021,40 em cheques-saque.*

*(...)*

*Dentre os cheques sacados (R\$ 15.021,40), apenas o de nº 71, no valor de R\$ 860,00, não tinha como beneficiário as despesas de pessoal (instrutores). Entretanto, como já foi demonstrado neste relatório (...) não há, nos autos, a identificação e qualificação do pessoal, prejudicando a validação de tais despesas.*

77. *A irregularidade na movimentação financeira não é mera inconformidade formal. Como afirmou o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, autor do voto condutor do Acórdão 1.805/2016-TCU-1ª Câmara:*

*(...) os extratos bancários evidenciam que os mais de 90% dos repasses foram objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexos de causalidade entre os recursos e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (de nº 86) estaria vinculado a 102 (cento e duas) notas fiscais e/ou recibos.*

*Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacados.*

78. *Considerando que o débito é de R\$ 41.974,70 a valores históricos, a entidade movimentou via saque aproximadamente 35% dos recursos (R\$ 15.021,40), ao passo que, com um único cheque, executou aproximadamente 9% das despesas do convênio, evidenciando a materialidade da irregularidade.*

79. *Assim, propõe-se rejeitar as razões de defesa apresentada quanto ao ponto.*

*Item 'f' do ofício de citação*

80. *Apenas salientou que nenhuma irregularidade ocorreu no preenchimento dos diários de classe, que “observaram estritamente a realidade fática das aulas ministradas (...)” (peça 30, p. 6).*

*Análise*

81. *É desejável que o conteúdo programático dos cursos seja preenchido pelo próprio instrutor. Porém, nos diários de classe e no termo do convênio não havia obrigação ou instrução nesse sentido. Entende-se, assim, que o preenchimento do conteúdo programático por pessoa diversa não é uma irregularidade per se, devendo ser avaliada em conjunto com os demais elementos existentes nos autos.*

82. *Portanto, propõe-se acolher as alegações de defesa quanto a esse ponto.*

*Item 'g' do ofício de citação.*

83. *Informou que “A compra de vale-transporte encontra-se devidamente comprovada nos presentes autos. Referidos vales-transporte foram utilizados pelos alunos que dele necessitavam” (peça 30, p. 7).*

*Análise*

84. *Como evidenciado na análise do item 'b' do ofício de citação, contrariamente ao termo do convênio, não houve a demonstração da entrega de vale transporte aos treinandos. Ademais, a resposta oferecida pelo Sindmetal não afasta a irregularidade consubstanciada no item 'g' do ofício citatório, a saber:*

*a) apontamentos relativos às despesas de transporte declaradas, tais como: apresentação de recibos (e não notas fiscais) de aquisição de 650 passes no valor de R\$ 366,00, nos quais ainda se verificou que 500 desses passes eram escolares e os recibos da venda eram comuns, sem a identificação completa da empresa vendedora (Amparo Viação e Turismo Ltda.) e em valor bem inferior ao que fora previsto no Plano de Trabalho (R\$ 4.410,00), não havendo ainda a comprovação da aquisição de vale-transporte para os treinandos nas cidades de Jaguariúna e Pedreira (peça 2, p. 62).*

85. *Propõe-se, desse modo, rejeitar as alegações de defesa quanto ao ponto.*

*Item 'h' do ofício de citação.*

86. *Salientou que os lanches foram devidamente entregues e que a existência de notas fiscais com datas posteriores ao período dos cursos “justifica-se pelo fato de que os fornecedores entregaram os produtos adquiridos e emitiram as notas fiscais quando receberam o pagamento dos valores correspondentes” (peça 30, p. 8).*

*Análise*

87. *Conforme a análise do item 'b', não existem evidências de entrega dos lanches.*

88. *Quanto à nota fiscal emitida em data posterior à realização dos cursos (peça 9, p. 32 e 34), não há nada nesses documentos relatando que a natureza da operação era venda em consignação ou transação similar, que pudesse atestar a afirmação de que se trata de nota emitida por produtos já entregues. A execução de despesa fora do período do evento educacional rompe o nexo de causalidade com o objeto do convênio.*

89. *Cumprido, desse modo, rejeitar as alegações de defesa quanto ao ponto.*

*Item 'i' do ofício de citação*

90. *No tocante às despesas com os microcomputadores, informou que a manutenção*

*foi devidamente comprovada e que são “irrelevantes as objeções lançadas no relatório” (peça 30, p. 8).*

91. *Com relação ao material didático, informou que está atestado que foram devidamente entregues. Não informou, porém, em que documento essa entrega foi atestada.*

*Análise*

92. *De acordo com a análise do item ‘b’, não foi demonstrada a entrega do material didático. De outra banda, o citado não se manifestou acerca da prestação de contas da aquisição de material didático com as seguintes irregularidades (peça 2, p. 64): (i) descrição genérica de produtos e serviços, sem descrição de quantitativo e preço unitário; (ii) aquisição de produtos em data posterior à realização dos eventos educacionais; e (iii) apresentação de fatura sem nota fiscal.*

93. *Do mesmo modo, não se manifestou quanto às irregularidades verificadas na prestação de contas relativas à manutenção de microcomputadores, como descrição genérica de produtos e serviços, sem descrição de quantitativo e preço unitário e lançamento incorreto na relação de pagamentos (peça 2, p. 63).*

94. *Não se pode dizer que houve a demonstração de que os serviços foram, de fato, realizados. Como afirmado pelo tomador de contas, uma vez que não existem nos autos registros das instalações físicas e de sua infraestrutura, torna-se inviável validar a realização de despesas com manutenção de microcomputador com base em documentos fiscais incompletos.*

95. *Conquanto em alguns casos os valores considerados sejam baixo, ressaltam a falta de controle na execução dos eventos educacionais, e, portanto, ensejam a rejeição das alegações de defesa quanto ao ponto.*

*Item ‘j’ do ofício de citação.*

96. *Apenas informa que está cabalmente demonstrada a regularidade das despesas com pessoal, FGTS, contribuições fiscais e previdenciárias, sem apresentar maiores detalhamentos.*

*Análise*

97. *A resposta apresentada sem qualquer fundamentação e justificativa não permite afastar a irregularidade em exame, qual seja:*

*apontamentos relativos às despesas de pessoal declaradas, tais como: gastos totais (R\$ 28.616,35) superiores aos previstos no Plano de Trabalho; divergência nos valores declarados no recolhimento de IRPF, com apropriação indevida de juros e multa; inexistência de comprovantes de retenção de ISS sobre os recibos apresentados, da comprovação por meio de Guias de Recolhimento da Previdência – GPS relativas ao mês de outubro/1999, bem como dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço relativos aos instrutores e demais trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas*

98. *Destarte, cumpre rejeitar as alegações de defesa apresentadas.*

*Item ‘k’ do ofício de citação*

99. *Apenas ponderou que “nenhuma irregularidade ocorreu relativamente à execução financeira do convênio sob análise” (peça 30, p. 9).*

*Análise*

100. *O tomador de contas especial afirmou que foram apropriados montantes de R\$*

4,00 a título de despesa bancária e R\$ 155,28 de CPMF (peça 2, p. 65).

101. *A CPMF era uma contribuição vigente à época, razão pela qual sua apropriação não seria indevida. Por outro lado, o pagamento de despesas bancárias é vedado pelo art. 8º, inciso VII, da Instrução Normativa-STN 1/1997. Porém, trata-se de valor irrisório.*

102. *Assim, propõe-se acolher as alegações de defesa quanto ao ponto.*

103. *Além das manifestações ora apresentadas, o Sindmetal também afirmou que toda a execução do convênio foi regular, incluindo as despesas contabilizadas, a movimentação financeira e o adequado desenvolvimento das ações educacionais.*

104. *Acrescentou que “Eventuais irregularidades de pequena monta - na verdade equívocos de procedimento - devem ser creditadas à inexperiência dos operadores” (peça 30, p. 9).*

105. *Também fez menção a fatos que não ensejaram a citação em apreço, como despesas com seguros, e que, portanto, não serão transcritas e examinadas.*

106. *No que se segue será avaliada a execução física do convênio.*

#### Da execução física

107. *No caso de convênios celebrados no âmbito do Planfor, as deficiências observadas em fiscalizações vêm levando o Tribunal a afastar o débito, mesmo havendo irregularidades nas prestações de contas, se restar demonstrada a existência de três fatores típicos de um evento de treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdão 1.802/2012-TCU-2ª Câmara).*

108. *Tal entendimento baseia-se na conclusão de que, considerando os problemas operacionais identificados na execução e planejamento do Planfor, a comprovação da execução do curso seria suficiente para atestar que o convênio atendeu à finalidade pública a que se destinava, não havendo que se falar em débito.*

109. *Nessa seção, portanto, analisa-se a presença desse tripé e a sua harmonia com o previsto no plano de trabalho.*

110. *Com relação aos instrutores, o conveniente afirmou que (peça 30, p. 5):*

*Ao contrário do que consta no Relatório, os diários de classe e as listas de presença apresentam-se escorregiosos, sendo aptos a demonstrar que os horários e carga horária dos cursos foram devidamente observados, atendendo aos termos ajustados.*

111. *Porém, como ilustrado à peça 8, p. 130, 155 e 158, o senhor Aguinaldo Alves Moreira lecionou Informática Básica em um mesmo período na cidade de Jaguariúna das 8:00 às 12:00 e das 19:00 às 22:00, e, ainda, entre 13:00 e 17:00, no município de Pedreira.*

112. *Conquanto não seja uma irregularidade em si, a jornada extenuante coloca em dúvida a adequada realização dos cursos, uma vez que o senhor Aguinaldo Alves Moreira, de acordo com os diários de classe, deveria ter dado aulas por onze horas em um mesmo dia, além do deslocamento entre uma cidade a outra. Outros exemplos de jornadas prolongadas são dados à peça 2, p. 68.*

113. *Além disso, abundam pelos diários de classe exemplos de preenchimento de carga horária na descrição das atividades em discordância com o próprio horário dos cursos. Por exemplo, à peça 8, p. 100, o curso de Inglês Básico tem previsão de duração de três horas diárias, das 19:00 às 22:00. Ocorre que, logo à direita, vê-se vários dias*

*com aulas ministradas por quatro, cinco horas.*

114. *De acordo com o tomador de contas especial, essa discrepância é evidência importante da realização inadequada dos cursos, como relatado abaixo (peça 2, p. 68):*

*Os Relatórios de Instalação dos Cursos — Anexo I (...) indicam que 11 (onze) das 17 (dezesete) turmas teriam sido implementadas no horário das 19 às 22 horas. Ocorre que, multiplicando essa carga horária (3 h./dia) pelo número de dias letivos previstos para cada um daqueles cursos, não se atinge a carga horária total prevista para o mesmo, a qual subsidiou a respectiva planilha financeira para o cálculo do repasse dos recursos (...).*

*Apesar de constar dos Diários de Classe (...) que o horário daqueles cursos era das 19 às 22 hs, o campo 'atividades desenvolvidas' do quadro "conteúdo programático" (...) tinha anotação diversa e majorada da quantidade de horas/dia, com a finalidade de se atingir a carga horária total do curso*

*O cotejo entre esses documentos (Diários de Classe X Relatórios de Instalação dos Cursos) revelou divergências na carga horária total e na quantidade de dias letivos de cada Curso.*

115. *Novamente, embora não se possa firmar que esses fatos constituam uma irregularidade per se, eles dificultam a comprovação da real disponibilização dos instrutores em harmonia com o plano de trabalho. Nessa esteira, frise-se que, como analisado na seção precedente, em muitos casos os instrutores sequer preenchiam o conteúdo programático dos diários de classe.*

116. *O Ofício de citação, mormente em seu item 'j', apresentou problemas identificados no recolhimento de previdência, ISS e FGTS que também colocam em dúvida a existência dos instrutores. De fato, o sindicato não logrou afastar a irregularidade relativa à:*

*(...) inexistência de comprovantes de retenção de ISS sobre os recibos apresentados, da comprovação por meio de Guias de Recolhimento da Previdência – GPS relativas ao mês de outubro/1999, bem como dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço relativos aos instrutores e demais trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas*

117. *Quanto aos treinandos, não há nada nos autos, a não ser os diários de classe, que ateste sua existência: certificados, encaminhamento ao mercado de trabalho, seguro de vida com a lista dos beneficiários, etc. A esse respeito, o tomador de contas especial afirmou que "além de não ter sido apresentada a respectiva Apólice do Seguro, o período de cobertura não correspondente ao que foi declarado nos Diários de Classe" (peça 2, p. 63).*

118. *Os próprios diários de classe, como visto acima, são questionados quanto à sua higidez. Assim, na ausência de documentos que permitam corroborar as informações presentes nesses diários, mesmo que sejam informais, como fotografias e matérias de jornal, é inviável concluir pela existência de treinandos em patamares compatíveis com o plano de trabalho.*

119. *A esse respeito, o Sindmetal afirmou que existem fotos de entrega de certificados, mas não as acostou aos autos. Da mesma forma, aduziu que a discrepância no período informado na apólice seria irrelevante (peça 30, p. 8). Porém, nesse caso, a maior lacuna é a ausência da lista de beneficiários, não permitindo seu cotejo com os diários de classe.*

120. *Finalmente, não existe nenhum elemento que permita avaliar as instalações físicas dos cursos.*

121. Considerando as inconsistências verificadas nesta seção e as demais irregularidades apontadas no ofício de citação, como a realização de despesas fora do período de execução e notas fiscais com descrições genéricas, torna-se inviável avaliar a execução global do convênio, sendo adequada a glosa integral dos valores repassados.

122. Em assim sendo, propõe-se julgar irregulares as contas do Sindmetal, condenando-a à devolução integral dos valores repassados no âmbito do convênio em tela, acrescido de juros de mora e da respectiva atualização monetária.

### **CONCLUSÃO**

123. De início, propõe-se excluir da presente relação processual o senhor Nassim Gabriel Mehedff, uma vez que o gestor não foi considerado responsável pelo débito e, tampouco, citado no curso dessa TCE (itens 19-21 desta instrução).

124. Propõe-se que sejam acolhidas parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Walter Barelli e Luis Antônio Paulino, julgando suas contas regulares com ressalvas (itens 26-49 desta instrução).

125. O senhor Edison Cardoso de Sá não apresentou alegações de defesa, devendo ser considerado revel. Contudo, as manifestações do Sindmetal devem lhe aproveitar no que couber (item 22 desta instrução).

126. O Sindmetal, por seu turno, não logrou afastar parte considerável das irregularidades a ele imputadas por meio do Ofício de citação 2518/2015-TCU/SECEX-SP, reproduzidas abaixo (itens 50-106 desta instrução):

b) ausência das fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de vale transporte, refeições e material didático, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “k” e “s” – item 7, do Convênio Sert/Sine 80/99;

c) não apresentação da relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, documento exigido na cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do Convênio Sert/Sine 80/99;

e) movimentação financeira irregular, tendo em vista a utilização de saques avulsos para a movimentação financeira dos pagamentos aos beneficiários, pessoas físicas e jurídicas, consignados na relação de pagamentos, no montante de R\$ 15.021,40, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa – STN 1/1997;

g) apontamentos relativos às despesas de transporte declaradas, tais como: apresentação de recibos (e não notas fiscais) de aquisição de 650 passes no valor de R\$ 366,00, nos quais ainda se verificou que 500 desses passes eram escolares e os recibos da venda eram comuns, sem a identificação completa da empresa vendedora (Amparo Viação e Turismo Ltda.) e em valor bem inferior ao que fora previsto no Plano de Trabalho (R\$ 4.410,00), não havendo ainda a comprovação da aquisição de vale-transporte para os treinandos nas cidades de Jaguariúna e Pedreira

h) apontamentos relativos às despesas de alimentação declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos, sem especificar a quantidade fornecida e o preço unitário; notas fiscais nº 41 e 889, respectivamente, da Lanchonete Xandão – valor de R\$ 1.300,00 e da Rotisserie Ki-Bom Bom – valor de R\$ 860,00, emitidas em datas posteriores ao término das ações de qualificação profissional declaradas (23/12/99 e 27/12/99) e nota fiscal 22, da firma Santos & Bordotti Ltda – ME – valor de R\$ 1.440,00, sem a data de emissão;

i) apontamentos relativos às despesas de material didático/manutenção de microcomputadores declaradas, tais como: descrição genérica dos produtos/serviços, sem discriminação da quantidade, preço unitário e data de emissão; aquisição de

*produtos/serviços em data posterior ao término das ações de qualificação profissional declaradas e apresentação de fatura desacompanhada da nota fiscal;*

*j) apontamentos relativos às despesas de pessoal declaradas, tais como: gastos totais (R\$ 28.616,35) superiores aos previstos no Plano de Trabalho; divergência nos valores declarados no recolhimento de IRPF, com apropriação indevida de juros e multa; inexistência de comprovantes de retenção de ISS sobre os recibos apresentados, da comprovação por meio de Guias de Recolhimento da Previdência – GPS relativas ao mês de outubro/1999, bem como dos comprovantes de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço relativos aos instrutores e demais trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas;*

*127. Assim, só merecem ser acolhidas as alegações de defesa referentes aos itens ‘a’, ‘d’, ‘f’ e ‘k’ do ofício de citação dirigido à entidade executora.*

*128. Em consonância com a jurisprudência desta Corte, avaliou-se a execução física do convênio, com vistas a analisar se seria possível afastar o débito, mesmo havendo irregularidades na prestação de contas (itens 107-122 desta instrução).*

*129. Porém, foram identificadas fragilidades nos diários de classe e nas guias de recolhimento à previdência e de pagamento de FGTS que inviabilizaram atestar a presença de instrutores em patamares adequados e compatíveis com o plano de trabalho (itens 110-116 desta instrução).*

*130. Em relação aos treinandos, nada além dos diários de classe, cuja higidez é contestada, permite avaliar, com razoável segurança, sua presença nos eventos educacionais (itens 117-118 desta instrução).*

*131. Considerando a falta de evidências seguras acerca da execução física do convênio e as irregularidades constantes do ofício de citação, é correta a glosa integral dos valores repassados. É importante salientar que as inconformidades verificadas não são meramente formais. De fato, em muitos casos, inviabilizam a análise do nexo de causalidade entre a despesa executada e o objeto do convênio. É o caso do pagamento de múltiplas despesas com um mesmo cheque, ou, ainda, de saques na boca do caixa, englobando, aproximadamente 44% dos recursos repassados (item ‘e’ do ofício de citação).*

*132. A esse respeito, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 1.805/2016-TCU-1ª Câmara, já havia salientado que:*

*(...) os extratos bancários evidenciam que os mais de 90% dos repasses foram objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (de nº 86) estaria vinculado a 102 (cento e duas) notas fiscais e/ou recibos.*

*Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacados.*

*133. Cumpre salientar que, segundo jurisprudência do Tribunal, o dever de demonstrar a correta aplicação dos recursos é do gestor, tarefa na qual não logrou êxito nestes autos. Nesse particular, como externado pelo Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa no voto condutor do Acórdão 3.658/2013-TCU-2ª Câmara (grifou-se),*

*(...) estou de acordo, no essencial, com análise empreendida pela unidade técnica, endossada pelo Ministério Público, quanto à responsabilização do Sr. Antonio da Costa Tavares, cabendo*

**ressaltar que o ônus de evidenciar o regular emprego da integralidade dos recursos públicos compete aos responsáveis, por meio de documentação consistente, nos termos do instrumento do convênio, apta a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução do objeto ajustado**

134. Não se verifica nos autos elementos que indiquem a conduta diligente do Sindemetal e do senhor Edison Cardoso de Sá (revel) para mitigar as irregularidades expostas, muitas das quais resultam da inobservância aos termos do convênio em apreço e à Instrução Normativa-STN 1/1997.

135. Propõe-se, portanto, julgar as contas de ambos os responsáveis irregulares, com a consequente imputação do débito que foi apurado, na integralidade, e dos respectivos juros de mora e atualização monetária.

136. Em que pese a gravidade dessas inconsistências, ressalta-se que o Convênio Sert/Sine 80/99 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-TCU-1ª Câmara, 4.089/2015-TCU-1ª Câmara, 2.568/2014-TCU-Plenário, 2.391/2014-TCU-Plenário, 5.686/2013-TCU-TCU-1ª Câmara, 4.842/2013-TCU-1ª Câmara e 1.463/2013-TCU-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**

137. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

138. Excluir da relação processual o senhor Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34);

139. Considerar o senhor Edison Cardoso de Sá (CPF 102.646.668-79) revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

140. Julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e art. 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Jaguariúna, Amparo, Pedreira, Serra Negra e Monte Alegre do Sul (CNPJ 54.674.387/0001-90) e do senhor Edison Cardoso de Sá (CPF 102.646.668-79), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas abaixo especificadas até a data do efetivo pagamento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
16.789,88	18/10/1999
25.184,82	21/12/1999

Valor atualizado monetariamente até 29/3/2016 acrescido de juros de mora: R\$ 300.167,08

141. *Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada no item 140 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

142. *Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;*

143. *Alertar os responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

144. *Julgar, 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, regulares com ressalva as contas dos senhores Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), dando-lhes quitação;*

145. *Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;*

146. *Dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-Sert/SP.”*

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público, ao manifestar sua concordância com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, ressaltou o entendimento dessa Corte a respeito da prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 1.441/2016 – Plenário), no sentido de se subordinar ao prazo geral indicado no art. 205 do Código Civil. Assim, registra a adequação da sugestão da unidade técnica de se reconhecer tal instituto no caso concreto, conquanto os atos irregulares ocorreram em 1999 e a citação foi autorizada tão somente em 24/8/2015.

É o relatório.