

VOTO

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades detectadas na execução do Convênio SERT/SINE 31/99, celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (SERT/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT foram repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99-SERT/SP.

2. O Convênio SERT/SINE 31/99, firmado 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 Mogi Guaçu teve o valor de R\$ 32.946,00 (cláusula quinta), e vigência entre 9/9/1999 a 8/9/2000 (cláusula décima). O objetivo era a realização de cursos de informática industrial, de leitura, interpretação e cálculo de desenho técnico mecânico, e de programação de operação de torno CNC para 164 treinandos. Embora não tenha sido prevista contrapartida financeira no Termo de Convênio, estabeleceu-se que se o custo das ações superasse o valor do convênio, o Sindicato responsabilizar-se-ia pelo custo adicional (cláusula segunda, inciso II, alínea “e”).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno, ao realizar trabalho de fiscalização na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99-SERT/SP e no Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), detectou indícios de irregularidades graves na condução desse ajuste (Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001, peça 1, fl. 3).

4. Somente em 2005 foi constituída, pelo Concedente, Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para a investigação da aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999, por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 04/99 (Portaria 11, de 3/3/2005, peça 1, fl. 2).

5. Ao analisar a execução do Convênio SERT/SINE 31/99, a Comissão apontou irregularidades que resultaram em débito de valor total equivalente ao que fora transferido à Conveniente, mais o valor que teria que ser aplicado a título de contrapartida. Assim, o valor do débito somou R\$ 36.240,00 (trinta e seis mil, duzentos e quarenta reais e sessenta centavos).

6. Foram arrolados como responsáveis solidários pela CTCE: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu (entidade executora), Marçal Georges Damiano (ex-Presidente da entidade executora), Sert/SP, Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador de políticas de Emprego e Rendas da SERT/SP e ordenador de despesas) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). As conclusões da Controladoria-Geral da União foram semelhantes (Relatório de Auditoria 257476/2012).

7. Diante da necessidade de citação preliminar dos responsáveis, propôs-se, de início, no âmbito da Secex/SP, que a SERT/SP e o Sr. Nassim Gabriel Mehedff fossem excluídos da relação processual, visto que o ente da Administração Pública aqui referenciado não se beneficiou com a aplicação dos recursos transferidos. Por outro lado, o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, na qualidade de Secretário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), restringiu-se ao repasse dos recursos do MTE ao Estado, não tendo qualquer ingerência na contratação da entidade executora.

8. Promoveu-se, assim, a citação do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu e dos Srs. Marçal Georges Damiano, Luís Antonio Paulino e Walter Barelli mediante os Ofícios 977, 978, 979 e 980, de 10/5/2013 (peças 19, 18, 17 e 16, respectivamente).

II

DA CITAÇÃO DO SINDICATO E DO GESTOR À ÉPOCA, SR. MARÇAL GEORGES DAMIÃO

9. Regularmente citados, tanto o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu (entidade executora) quanto o Sr. Marçal Georges Damiano trouxeram aos autos, de forma conjunta, suas alegações de defesa (peça 33).

10. Foram ouvidos em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos para as ações de educação profissional que compõem o objeto do Convênio SERT/SINE 31/99 (conforme detalhado no Relatório de Análise de Tomada de Contas Especial datado de 27/10/2006, peça 2, p. 35-66), em desacordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, art. 145 do Decreto 93.872/1986 e cláusula segunda, inciso II, alíneas “c” e “s”, do Convênio SERT/SINE 31/99.

11. A defesa alega, em preliminar, a prescrição do direito de ação para o ressarcimento do dano ao erário, situação que requer a extinção do processo. Coloca que muito embora a prestação de contas tenha se dado em janeiro de 2000, a Comissão de Tomada de Contas Especial só foi constituída pelo MTE em 3/3/2005 (peça 1, p. 2), mais de cinco anos após a prestação de contas.

12. No mérito, considera: que a cláusula nona do Convênio Sert/Sine 31/99 foi abusiva; que o Sindicato cumpriu com as obrigações constantes no Convênio Sert/Sine 31/99; que o MTE, ao emitir parecer técnico sobre a execução física e cumprimento dos objetivos da avença, concluiu que a prestação de contas apresentada pela SERT/SP, relativamente ao exercício de 1999, era tecnicamente satisfatória (peça 1, p. 143-144); que a Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 3-15), não registrou irregularidades relativas ao Sindicato, tendo colocado que houve problemas graves na execução do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99) como um todo; que a CTCE deixou de juntar aos autos documentos importantes apresentados pelo Sindicato; que várias matérias não foram contempladas no Ofício Citatório, como a forma de seleção adotada pelo SERT/SP para a escolha das convenentes.

13. Quanto à questão preliminar da prescrição aventada nos autos, entendo que a Unidade técnica deu tratamento adequado à questão. Cumpre destacar que em não sendo o débito de origem tributária, cabe a aplicação do artigo 37, §5º, CF/88, que dispõe o seguinte, *litteris*: “§ 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.” Cumpre destacar, nesse ponto, que o STF, nos autos do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, pôs um termo final sobre a controvérsia existente no âmbito desta Corte relativa ao prazo de prescrição do direito de cobrança dos valores devidos ao erário. Decidiu o Pretório Excelso pela incidência do disposto no § 5º do artigo 37 da Lei Maior.

14. Posteriormente ao pronunciamento do STF, o Pleno desta Corte de Contas, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC-005.378/2000-2), prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário, de 26.11.2008, deixando deliberado que o artigo 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

15. O Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão supramencionado, esboçou a considerações que se seguem, *verbis*:

“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 profilei 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."

16. O Superior Tribunal de Justiça ao apreciar a matéria nos autos do Recurso Especial 1056256/SP (julgamento: 16.12.2008; DJ 4.2.2009), decidiu nos termos da ementa que se segue. Vejamos:

"ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - CONTRATAÇÃO SEM CERTAME LICITATÓRIO - PRESCRIÇÃO - AFASTAMENTO - MATÉRIA CONSTITUCIONAL - NÃO-APLICABILIDADE - AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA - IMPRESCRITIBILIDADE - RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

4. MÉRITO. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA.

"A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível" (REsp 705.715/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 2.10.2007, DJe 14.5.2008). Precedente do Pretório Excelso.

Recurso especial provido."

17. Diante do exposto, não há como acolher a alegação preliminar sobre a ocorrência da prescrição no âmbito da presente Tomada de Contas Especial.

18. Quanto ao mérito, é bom frisar que a Prestação de Contas apresentada ao SERT/SP pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu, em 17.01.2000, foi composta dos seguintes documentos (peça 2, fl. 22 - 34): a) Cronograma de Desembolso; b) Relação de Pagamentos e de Bens; c) Execução da Receita e Despesa; d) Execução Físico-Financeira; e) Conciliação Bancária; f) Demonstrativo de Rendimentos; g) Planilha da Receita e Despesa; h) Cópias dos Extratos Bancários.

19. Apesar da juntada desses documentos ao processo de prestação de contas, no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial considerou-se que a documentação constante dos autos do Processo SERT/SINE nº 673/99 não se mostrou suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 25 da IN/STN nº 01/97, no Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 004/99-SERT/SP, tampouco na Cláusula Segunda, inciso II do Convênio SERT/SINDICATO nº 31/99.

20. Muito embora, em termos macro, a prestação de contas parcial/99 das ações de qualificação profissional desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho — SERT/SP tenha sido aprovada (peça 1, fl. 148), tem-se que restaram as seguintes pendências documentais (peça 1, fl. 148), em relação aos recursos transferidos para o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu (Termo de Convênio acostado às fls. 197 a 204 da peça 1). Noutros termos, a Prestação de Contas entregue foi considerada incompleta.

“1 - Recibos de pagamentos, Notas Fiscais e Guias de Recolhimento dos Encargos Sociais (INSS, ISS e FGTS), relativos ao Convênio nº SERT/SINE 105/99, (Cópia em anexo da Relação de Pagamentos constante do Processo n. 795/99 SERT/SINE);

2 - Fichas de Inscrição dos Treinandos e Recibos de entrega dos vales-transporte referentes ao convênio supracitado.”

21. Demais disso, outro ponto que chama a atenção é o fato de que o Convênio foi firmado sem que o executor, no caso o Sindicato, tivesse desenvolvido, em anos anteriores, trabalhos semelhantes. A Entidade deixou de apresentar relação do corpo técnico e administrativo que participaria da execução de ações de educação profissional. Não demonstrou a formação e experiência dos respectivos profissionais. Também não comprovou as condições das instalações e dos equipamentos que tinha a sua disposição para o cumprimento do acordo, em dissonância com a Cláusula Segunda, inciso II, letras f, g e j do Convênio SERT/SINE/SINDICATO 031/99.

22. Ou seja, a situação retratada no parágrafo retro aliada à incompletude documental da prestação de contas leva-me a concluir que, de fato, o Sindicato não executou, em sua plenitude, os objetivos constantes do Termo de Convênio SERT/SINDICATO (peça 1, fls. 197/204). Como a Secex/SP conseguiu quantificar as ações que não foram executadas, tendo em vista a falta de documentos hábeis a comprová-las, o débito a ser atribuído corresponderá a R\$ 24.858,16 (vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e dezesseis centavos - vide quadro demonstrativo à peça 37, p. 7) e não ao valor total da avença. Frise-se que as despesas que foram acatadas se referiram ao pagamento de pessoal e estão respaldadas pelos correspondentes recibos (peça 10, pp. 13/42).

23. É evidente que as falhas e omissões começaram no âmbito da própria Concedente, no caso a SERT/SP, mas, a meu ver, o Sindicato aproveitou-se das deficiências no planejamento, supervisão e fiscalização para prestar contas a sua maneira, sem observância das obrigações advindas do Termo de Convênio, em especial as de natureza contábil.

24. Além de não atentar para as regras vigentes de prestação de contas, não se preocupou em demonstrar, em termos de execução física, que o objetivo foi concluído com sucesso. Não atentou para a necessidade de enumerar o pessoal técnico que iria conduzir os cursos, tampouco de nominar os treinandos e explicitar a forma de avaliação destes. Apesar do argumento de que a CTCE deixou de juntar elementos importantes para o saneamento dos autos, o que se vê é que conforme assinalado na instrução inicial (peça 4, p. 3), a SPPE tinha encaminhado a documentação (peças 6 a 8) em resposta à

diligência promovida pelo TCU (peça 6). Mesmo assim, não restou demonstrada a plena execução dos objetivos que foram acordados.

25. Não há qualquer abuso no Termo de Convênio, ao estabelecer, em sua cláusula nona, a obrigação de o Conveniente restituir aos cofres públicos os valores transferidos em caso de não execução do objeto pactuado. Essa é uma cláusula padrão em termos de convênio e significa um ônus assumido pelo gestor quando da firtatura da avença. Como bem ressaltou o MP/TCU, a entidade foi beneficiária dos recursos federais transferidos e a responsabilidade solidária do seu representante legal está consentânea com jurisprudência desta Corte de Contas constante do Acórdão 2.763/2011 – TCU – Plenário. Tal *decisum* versou sobre incidente de uniformização no qual ficou pacificado o seguinte:

“9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;”

26. Considerando as irregularidades documentais constatadas na prestação de contas do Convênio SERT/SINE/SINDICATO 31/99; considerando que os elementos apresentados pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu (entidade executora) e pelo Sr. Marçal Georges Damião (ex-Presidente da entidade executora), não são suficientes para comprovar a efetiva realização dos cursos e o alcance dos objetivos traçados no Plano de Trabalho; considerando que o liame causal entre os recursos federais recebidos e os gastos efetuados está comprometido; acolho como minhas razões de decidir, nesse ponto, os exames efetuados pela Secex/SP e pelo MP/TCU, por entender que as alegações de defesa não podem ser acolhidas e que o débito deve ser imputado a esses responsáveis de forma solidária e pelo valor atribuído pela Unidade Técnica. Além disso, deve ser aplicada tanto ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu quanto ao gestor, à época dos fatos, a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

III

DA CITAÇÃO DOS SENHORES WALTER BARELLI E LUÍS ANTÔNIO PAULINO

27. As alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, embora enviadas em peças separadas, têm idêntico teor. Foram, portanto, analisadas em conjunto pela Unidade Técnica (peças 25 e 26).

28. Cumpre destacar que o Senhor Walter Barelli foi citado em decorrência de sua conduta como Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, a qual teria propiciado a ocorrência de dano ao erário resultante da inexecução do Convênio SERT/SINE 31/99, celebrado em 1/12/1999 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 Mogi Guaçu, no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 4/99-SERT/SP. O débito a ele atribuído foi resultado da omissão na adoção de providências que assegurassem a adequada supervisão e acompanhamento da execução do objeto do Convênio SERT/SINE 31/99.

29. O Senhor Luís Antônio Paulino, por sua vez, na qualidade de Coordenador Estadual do SINE/SP, foi citado pela mesma ocorrência e também por ter autorizado a liberação das parcelas do Convênio Sert/Sine 31/99, em desacordo com o termo de convênio (cláusula sexta, parágrafo único).

Atribuiu-se a ambos, no expediente citatório, valor de débito igual ao que fora repassado para a execução da avença (peças 16 e 17).

30. Em preliminar, a defesa alegou a prescrição dos autos, haja vista que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 (cinco) anos.

31. No que concerne ao mérito, argumentou-se que não existiria nexo de causalidade entre a suposta conduta ilícita e o dano. Nesse sentido, afirmou-se que: a) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho, e o Plano Estadual de Qualificação – PEQ, construído em consonância com 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 vinculado ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da SERT/SP ao MTE.

32. Nesse contexto, trazem à baila excertos do Relatório que fundamentou o Acórdão 5/2004-Plenário, para fins de retratar a situação vivenciada à época dos fatos pelos agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999. Segundo a defesa, as irregularidades constatadas foram decorrência de uma série de fatores externos, como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor; edição de normas inadequadas; ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

33. Buscaram demonstrar, inclusive por meio de depoimentos 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), que as condutas adotadas pelos responsáveis da SERT/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiram as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.

34. Cumpre destacar que os trabalhos de fiscalização, realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, sobre a execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n° 004/99 (peça 1, fl. 4 - 24), detectaram a contratação de 60 entidades para ministrarem cursos de qualificação profissional e projetos especiais, de acordo com a planilha elaborada pela SERT/SP.

35. A fiscalização constatou, ainda, que ocorreu controle em 354 (trezentas e cinquenta e quatro) turmas, quer pela SERT/SP, quer por entidades contratadas para avaliação, supervisão e acompanhamento dos cursos de qualificação profissional, quer por comissões ou prefeituras/secretarias municipais. O relatório do Controle Interno, datado de setembro de 2001, ora aponta a fragilidade desses controles, ora a inexistência de qualquer ação de controle para diversas ações de treinamento.

36. Chegou-se à constatação de que não se poderia contar com as instâncias responsáveis nos planos estadual e municipal para obter um mínimo de garantia sobre a execução dos contratos. Em conclusão, o Controle Interno deixou assente a existência de problemas graves na execução dos trabalhos. As irregularidades envolveram ora a SERT/SP, ora os convenentes, ora as entidades contratadas para a avaliação, acompanhamento e supervisão dos cursos.

37. Passando para a análise das alegações de defesa carreadas aos autos pelos Senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, ressalto, *ab initio*, que a questão preliminar da prescrição foi devidamente tratada nos itens 13 a 17 do presente Voto. Observo, ademais, que os argumentos quanto ao cadastramento de entidades convenentes podem ser acolhidos, pois a escolha dos convenentes, conforme explicitado, estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho e ao Plano Estadual de Qualificação/PEC, construído em consonância com as diretrizes estabelecidas e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego) e não a

um procedimento licitatório, visto que se tratava da celebração de convênios onde os interesses dos participantes eram comuns e buscavam o:

“estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) e do PEQ/SP-99 (Plano Estadual de Qualificação), por meio de disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra” (Cláusula Primeira – Do Objeto – peça 1, fl. 192).

38. O problema é que, segundo consta do Relatório de TCE, houve inobservância dos incisos V, VI e VII do artigo 3º da IN 01/97, pois previamente a assinatura do Convênio não foram acostados aos autos pelo Conveniente (SINDICATO) as seguintes certidões: a) comprovação da entidade de não estar inscrita como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal — SIAFI; b) comprovação de não estar inscrito há mais de 30 (trinta) dias no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados/CADIN; c) ausência de declaração expressa da proponente, sob as penas do artigo 299 do Código Penal, de que não se encontrava em mora nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta, conforme inciso VII, do artigo 2º, da IN supracitada (peça 2, fl. 50).

39. Outro ponto importante que desfavorece os Senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino é que apesar de a prestação de contas carecer da apresentação de vários documentos previstos na Cláusula 2ª, inciso II, letra "s" do Convênio nº 31/99, permitiu-se, irregularmente, que a executora recebesse o preço total dos serviços, por meio do repasse das parcelas acordadas, sem o correspondente cumprimento integral da obrigação contratual. A Comissão de Tomada de Contas Especial relatou que não foram encontrados nos autos os Pareceres Finais (técnico e financeiro) da SERT sobre a Prestação de Contas apresentada pelo Sindicato em janeiro de 2000 (peça 2, fls. 22/34).

40. Além disso, verificou-se que não havia indicação e comprovação da qualificação técnica dos instrutores, das condições das instalações e equipamentos disponíveis, necessários para a regular e eficiente execução dos cursos (letras f, g e j, item II, da Cláusula 2ª do Convênio SERT/SINE 31/99 – peça 1, fls. 197/204).

41. Todos esses problemas são decorrentes tanto de um planejamento mal feito quanto de uma fiscalização inadequada da aplicação dos recursos repassados. Conforme o Termo de Convênio 31/1999, cabia ao SERT/SP, na qualidade de Órgão Estadual Gestor do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT Nº 004/99, entre outras atribuições:

“a) coordenar e prestar apoio institucional por meio de assessoria técnica ao CENTRO DE APOIO AOS DESEMPREGADOS DE SÃO PAULO - CADESP, para a boa execução do objeto deste convênio;
b) manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;
c) definir as normas para divulgação dos cursos, o cadastramento e a convocação dos treinandos;”

42. É interessante observar que no caso ora em enfoque, diante da materialidade dos recursos transferidos ao Estado de São Paulo e da abrangência dos objetivos do PLANFOR, justifica-se a contratação de empresa externa, no caso a UNIEMP (Instituto do Fórum Permanente Universidade – Empresa criada no âmbito da UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas) para a supervisão e fiscalização das avenças firmadas entre o SERT e as convenientes escolhidas. Essa contratação, no entanto, não afasta as responsabilidades fiscalizatórias atribuídas ao SERT/SP no Termo de Convênio 31/1999, mencionadas no parágrafo retro.

43. A Unidade Técnica bem ressaltou que “a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio nº 004/99, **portanto, a 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 que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional.” (os grifos são meus)

44. Considero que a contratação da UNIEMP demonstra, ao menos, a vontade/disposição da SERT/SP e de seus gestores de que houvesse fiscalização realizada por entidade vinculada a uma das mais conceituadas Universidades do País e especializada em serviços técnicos para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade social do Plano de Qualificação e Requalificação profissional do Estado de São Paulo (peça 2, fls. 179/195). Nessa linha, o desvio de recursos e os conluíus para fins de locupletamento de obtenção de vantagens ilícitas se torna bem mais difícil, na medida em que a supervisão e acompanhamento não foram executados de maneira centralizada pela SERT/SP.

45. Quanto à liberação das parcelas acordadas no Convênio 31/1999, tem-se que a mesma se concretizou sem que a entidade executora tivesse apresentado a documentação prevista no Plano de Trabalho. Noutros termos, houve, na realidade, graves omissões que caracterizam conduta culposa.

46. Nessa linha, a meu ver, o acompanhamento deficiente da execução do convênio por parte dos partícipes signatários da avença (Sr. Walter Barelli – Secretário de Emprego e Relações de Trabalho e Luís Antonio Paulino – Coordenador do SINE/SP) foi um fator preponderante para que o dano ao erário pudesse se concretizar.

47. Embora o débito resultante deva ser atribuído, como visto, de forma solidária ao então gestor e ao próprio Sindicato, entendo que nesse caso específico não deve ser afastada a responsabilidade dos gestores do SERT/SINE/SP, conforme posicionamento da Secex/SP, com julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas, posto que de certo modo concorreram para o cometimento do dano apurado.

48. Também não é o caso de atribuir aos Senhores Walter Barelli e Luís Antonio Paulino débito solidário pela execução irregular da avença, conforme propõe o Ministério Público em seu Parecer, pois não restou caracterizada má-fé, tampouco locupletamento, conluio. A meu ver, deve ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei Orgânica do TCU, com o conseqüente julgamento de suas contas pela irregularidade.

49. Quanto aos depoimentos prestados por testemunhas no âmbito do Procedimento Administrativo 444/2007-SERT/SP, cumpre salientar que os respectivos termos de lavratura não foram juntados ao processo. Mesmo assim, é bom ter em mente que 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, pois as declarações possuem baixa força probatória.

50. Em várias oportunidades, aliás, o TCU já se debruçou sobre problemas relacionados ao Planfor, reiterando que o programa funcionou de forma precária em praticamente todo o país. O TCU realizou auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego em cujos relatórios restou consignado que existiam vários problemas operacionais, como: não definição, por parte do Ministério, das diretrizes dos cursos a serem ministrados; não fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; dispensa generalizada de licitação. Esse cenário de falhas, principalmente no nível de execução das avenças outrora firmadas, não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da SERT e SINE/SP.

51. Houve, pelo que se pode perceber, um anseio generalizado dos Governos Estaduais em firmar os Convênios com o Ministério do Trabalho, sem que estivesse presente a estrutura logística necessária para bem acompanhar a execução dos objetivos traçados nos Planos de Trabalhos e nos Termos de Convênios.

52. Deve-se excluir da relação de responsáveis a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (CNPJ 46.385.100/0001-84) e o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), conforme colocado pela Unidade Técnica, pois o ente da Administração Pública aqui referenciado não obteve qualquer benefício com a aplicação dos recursos transferidos. O Sr. Nassim Gabriel Mehedff, de seu lado, na qualidade de Secretário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do

Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) repassou os 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, teve, por conseguinte, qualquer ingerência na contratação da entidade executora, neste caso o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Guaçu (entidade executora).

53. Ante o exposto, com as vênias de estilo por divergir parcialmente da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU quanto à responsabilização dos Senhores Walter Barelli e Luís Antonio Paulino, rejeito a preliminar e Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação da Segunda Câmara deste Tribunal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO