

TC 002.173/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Órgãos/Entidades do estado de São Paulo

Responsáveis: Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (CNPJ 55.537.666/0001-75), Antonio Fernandes dos Santos Neto (CPF 610.445.808-44), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49) e Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34)

Advogado ou Procurador: Nircles Monticelli Breda, OAB/SP 26.114, e outros (peças 33 e 34); Ronaldo de Almeida, OAB/SP 236.199 (peças 40 e 42)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 38/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Sindpd/SP) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 48-58), 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 38/99 (peça 2, p. 56-64) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo, no valor de R\$ 1.241.968,95 (cláusula quinta), com vigência no período de 9/9/1999 a 9/9/2000 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos básicos de formação de mão de obra

em microinformática, processamento de texto e planilha eletrônica para 7.705 treinandos (cláusula primeira). O termo de convênio não fez referência à contrapartida financeira, mas estabeleceu que, se o custo das ações superasse o valor pactuado, o Sindicato responsabilizar-se-ia 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\$ 229.764,22 (peça 1, p. 149).

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio dos cheques 1.245 (1ª parcela), 1.402 (2ª parcela) e 1.523 (3ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 496.787,58, R\$ 372.590,69 e R\$ 372.590,68, depositados em 27/9/1999, 2/12/1999 e 21/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 74, 80 e 89).

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 desse ajuste, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

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

8. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 38/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 5/4/2007, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 9/4/2013 (peça 2, p. 133-165; e peça 3, p. 150-162), tendo constatado diversas irregularidades (inexecução física e financeira do convênio, liberação de parcelas sem que tivessem sido apresentadas prestações de contas válidas, entre outras). Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP ao Sindicato (R\$ 1.241.968,95), arrolando como responsáveis solidários: Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (entidade executora), Antônio Fernandes dos Santos Neto (presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). As principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:

Responsáveis	Principais irregularidades
Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (entidade executora); e Antônio Fernandes dos Santos Neto (Presidente da entidade executora à época dos fatos).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 38/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas.

Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo); e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 38/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.
Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).	Omissão na supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da implementação do PEQ/SP, consoante as obrigações e competências que lhe foram atribuídas no âmbito da estrutura regimental do MTE, pela Resolução nº 194/98 do Codefat e pela Cláusula Terceira do Convênio MTE/Sefor/Codefat004/99-Sert/SP e Termo Aditivo 001/99.

9. Em 3/7/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.303/2013 e o Certificado de Auditoria 1.303/2013 (peça 3, p. 220-226), concluindo no mesmo sentido que a CTCE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.303/2013 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 227).

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. 230).

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 nº 46219.012221/2006-70, relativo ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e Contrato Sert/Sine 38/99 - Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresas em Processamento de dados do Estado de São Paulo.” (peças 8 a 17)

12. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 20) que os Srs. Walter Barelli, Luís Antônio Paulino e Nassim Gabriel Mehedff fossem excluídos da relação processual, tendo em vista recentes julgados deste TCU. Em relação aos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine, a proposta espelhou-se nos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, que julgaram suas contas regulares com ressalva, outorgando-lhe quitação, como destacado no item 21 daquela instrução (peça 20). Quanto ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE, este Tribunal, em casos similares (tais como o Acórdão 2.159/2012-2ª Câmara), excluiu a responsabilidade que lhe era imputada, por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos do MTE ao estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio (peça 22, p. 3-4, itens 12-14).

13. A par disto, propôs-se a citação do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (CNPJ 55.537.666/0001-75) e do Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto (CPF 610.445.808-44), presidente da entidade à época dos fatos, pelas irregularidades lá tratadas (peça 20, p. 5-6, item 19).

14. As instâncias superiores desta unidade aquiesceram à proposta formulada (peças 21 e 22), submetendo-a, na sequência, à apreciação do Sr. Relator. Em despacho (peça 23), de

1º/12/2014, o i. ministro, autorizou a realização das citações na forma sugerida, bem como determinou a citação solidária dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio Sert/Sine 38/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 2, p. 57), ante as seguintes ocorrências:

a) inexecução do Convênio Sert/Sine 38/99 e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de:

a.1) fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 2, p. 61), o que contribuiu para a materialização do dano ao erário;

a.2) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

EXAME TÉCNICO

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

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

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

11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1ª 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 (...)"

16. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida a citação dos responsáveis em virtude da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto do convênio Sert/Sine 38/99. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.

17. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 38/99, 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.

Alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

18. Os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli foram citados solidariamente com o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo e o Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto, por meio dos Ofícios Secex/SP 6 (peça 29) e 8 (peça 30), de 2/1/2015, em virtude das ocorrências descritas no item 14 acima.

19. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peça 36 e 39), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 41 e 43), que, nada obstante tenham sido apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Síntese dos argumentos apresentados

20. Inicialmente, a defesa alega a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 anos.

21. Quanto ao mérito, argumenta que não existiria nexo de causalidade entre a suposta conduta ilícita e o dano. Nesse sentido, afirma que:

a) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho, e o Plano de Estadual de Qualificação – PEQ, construído em consonância em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais;

b) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa criado no âmbito da Unicamp – Universidade Estadual de Campinas);

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e 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.

22. A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a

realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

23. Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.

Análise

24. Vale assinalar que a Sert/SP e os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino haviam apresentado defesa junto à CTCE (peça 3, p. 27-41), cujos argumentos foram sumariados, analisados e refutados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 156-161). Quanto à defesa ora apresentada, cumpre esclarecer inicialmente que o Sr. Walter Barelli não nega que os fatos tratados nestes autos referem-se ao período em que ocupava o cargo de Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo.

25. Passando ao exame das alegações, a preliminar invocada não merece acolhida, isto porque aplica-se ao caso as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, *verbis*: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

26. 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.

27. Sobre o tema, transcrevo trecho do voto do i. ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-Plenário):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29. Portanto, opino pelo não acolhimento da preliminar arguida.

30. Quanto ao argumento de que o Relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/99, cabe assinalar que o mesmo não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Assim, valem-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 160), que não corrobora a alegação dos responsáveis:

A alegação dos defendentes que a contratação da UNIEMP para acompanhar e supervisionar as ações de qualificação profissional das executoras, não exige a SERT/SP e seus gestores, das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar, que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT N° 004/99 — SERT/SP, portanto, sua função 'era de assistência e não de substituição, sendo a mesma uma entidade executora e, como tal, passível de acompanhamento e supervisão por parte da equipe técnica da SERT/SP que assumiu a responsabilidade primeira pelo acompanhamento e controle das ações de qualificação profissional. A busca de parcerias para o alcance social dos objetivos propostos são válidas, necessárias e previstas em legislação específica. No entanto, Órgãos Públicos e entidades privadas que trabalham com recursos oriundos dos cofres públicos são obrigados a cumprir o que determinam as leis, entre elas a Lei de Licitação, ao contrário do que afirma os defendentes; e por essa razão, não poderiam deixar de exigir das entidades executoras a utilização de procedimentos análogos à Lei de Licitação, em cumprimento a IN STN 001/97, quando cabível, para aquisição de bens e serviços.

31. Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da Sert/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Afinal, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado (Acórdãos 3.417/2014-Plenário, 3.210/2014-Plenário, 4.305/2014-1ª Câmara, 2.789/2014-2ª Câmara, dentre outros).

32. Por outro lado, observa-se que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio Sert/Sine 38/99 está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referidas no item 15 supra, têm ensejado apenas ressalvas nas contas. Esta Corte de Contas tem apreciado diversas tomadas de contas especiais relacionadas a convênios/contratos celebrados pela Sert/SP, e, em todos esses processos, a principal conduta questionada dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino é basicamente a mesma, ou seja, acompanhamento deficiente da execução dos referidos acordos.

33. Recentemente, este TCU, na Sessão de 1/7/2014 (Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara), ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 desse acórdão para:

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF: 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Luís Antonio Paulino (CPF: 857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;

34. Esse tem sido o posicionamento mais recente deste Tribunal, em relação aos gestores da Sert/SP, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara.

35. Com relação ao pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento (peça 2, p. 61), o que teria concorrido para a materialização do dano ao erário, e a contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, a defesa não apresentou alegações de defesa. Apenas alegaram genericamente que a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao Relatório da Uniemp, bem como transcreveram depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que “a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor, e deste para o coordenador e daí para Gabinete. E ainda que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho” (peça 41, p. 8-9; peça 43, p. 8-9). Malgrado esta omissão, cumpre analisar a ocorrência.

36. Como estabelecido no convênio, os repasses financeiros deveriam observar o cronograma de desembolso previamente aprovado. O parágrafo único da cláusula sexta do instrumento (peça 2, p. 60-61) disciplinava que a transferência das parcelas posteriores dependeria da prestação de contas e sua aprovação, em relação às anteriores. Por sua vez, o plano de trabalho aprovado, fixava, em seu item V (peça 1, p. 150), que o repasse de recursos ocorreria em três parcelas da seguinte forma:

a) a primeira, no valor de R\$ 496.787,57, quando da efetiva instalação dos cursos;

b) a segunda, no valor de R\$ 372.590,69, quando da realização de 70% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe e anuência/aprovação da Área de Formação Profissional; e

c) a terceira, no valor de R\$ 372.590,69, quando da realização de 100% da carga horária programada, mediante a apresentação do Relatório de Metas Atingidas e dos Diários de Classe.

37. Como se vê, a liberação da primeira parcela exigia tão somente a demonstração da efetiva instalação dos cursos, o que efetivamente ocorreu, como atesta a informação 16/99 (peça 2, p. 73), em que o Sr. Bruno Batella Filho, acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos, que se encontra acostado à peça 9, p. 87-120, e peça 10, p. 1-2. Desse modo, no tocante à primeira parcela, não se pode imputar responsabilidade aos Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, vez

que observadas as regras para sua liberação.

38. No que atine às segunda e terceira parcelas, cabem duas observações.

39. Primeiro, consta dos autos que o Sindpd encaminhou à Sert/SP a documentação exigida para liberação destas parcelas, como atestam as informações 180/99, de 1º/12/1999, e 286/99, de 20/12/1999 (peça 2, p. 78 e 87, respectivamente). Contudo, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas.

40. Segundo, o responsável pela liberação da 2ª parcela foi o Sr. João Barizon Sobrinho (peça 2, p. 78), coordenador adjunto do Sine/SP, já falecido, conforme atesta a certidão de óbito extraída dos autos do processo TC 021.848/2012-2 (peça 47). Assim, eventual imputação de débito pela ocorrência exigiria a citação dos seus herdeiros.

41. Contudo, não restou caracterizado que a descentralização destas parcelas, feita à revelia das disposições conveniais, foi determinante para a ocorrência do débito. Como apurado na fase interna desta TCE, o débito diz respeito à impugnação de despesas, a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos descentralizados. Além disso, os documentos exigidos para liberação destas parcelas (Relatório de Metas Atingidas e Diários de Classe) não possibilitariam atestar a legitimidade dos gastos havidos pelo Sindicato, vale dizer, as aprovações constituir-se-iam em um ato meramente formal.

42. Independentemente da antecipação na liberação dos recursos, era dever do Sindicato e do seu dirigente à época dos fatos aplicar os recursos públicos recebidos na forma prevista no convênio, cabendo-lhes o ônus de comprovar, por meio de documentação idônea, a sua correta aplicação, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Portanto, a eventual liberação antecipada dos recursos por parte da Sert/SP não diminui nem afasta a responsabilidade do Sindicato e do seu dirigente no tocante ao dever de comprovar a boa e regular aplicação desses recursos.

43. Quanto à indevida dispensa de licitação para contratação da executora, a CTCE entendeu que os ajustes celebrados pela Sert/SP tratam-se de contratos e não convênios, razão por que a Secretaria Estadual deveria observar as disposições contidas no Estatuto Licitatório para contratação da entidade executora (peça 2, p. 137-138, itens 28-41).

44. Este entendimento não deve prosperar. O convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99 (peça 1, p. 48-58), celebrado entre o MTE e a Sert/SP, facultava ao órgão estadual a possibilidade de contratar ou transferir recursos, mediante convênios, a terceiros, como se depreende do item 6.4 da cláusula sexta: "É permitida a descentralização ou transferência de recursos para a execução de atividades decorrentes deste Convênio, observado o disposto no art. 25 da IN/STN nº 1/1997". Por sua vez, o citado art. 25 apenas condicionava a nova descentralização ou transferência à observância das mesmas regras impostas ao primeiro conveniente:

Art. 25 - As Unidades da Federação e os Municípios que receberem transferências dos órgãos ou entidades, mencionados no Art. 1º desta Instrução Normativa, para execução de programa de trabalho que requeira nova descentralização ou transferência, subordinará tais transferências às mesmas exigências que lhe forem feitas, conforme esta Instrução Normativa

45. Assim, inexistia obrigação da Sert/SP de transferir os recursos conveniados somente por meio de licitação.

46. Ante o exposto, considerando que a responsabilidade dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino está mais relacionada a ocorrências que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no item 15, tem ensejado apenas ressalvas nas contas, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa, julgando-se, em consequência, regulares com ressalva as contas desses responsáveis.

Alegações de defesa do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (peça 44) e do Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto (peças 45)

47. O Sindicato e o Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto foram citados solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 7 (peça 32) e 5 (peça 31), de 2/1/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peça 37 e 38 e 44), de 12/1/2015, e apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peça 44 e 45). Embora constem em peças distintas, verifica-se que o teor das mesmas é idêntico, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

48. De início, cumpre destacar que os responsáveis foram citados em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 38/99 – celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (SindPD) – nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas 2ª, inciso II, 4ª e 9ª do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 23/4/2007, sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, conforme previsto na cláusula segunda, inciso II, alíneas “j” e “s.1”, do Convênio Sert/Sine 38/99;

b) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional;

c) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que, conforme extratos bancários e Relação de Pagamentos, o montante de R\$ 520.982,84 foi movimentado mediante a compensação de apenas 4 cheques utilizados para o pagamento de 238 credores; e utilização de um único cheque para o pagamento simultâneo de vários beneficiários, como exemplificado a seguir: cheque 59, no valor de R\$ 97.525,38, compensado em 28/9/1999, destinou-se ao pagamento de 49 beneficiários, e cheque 60, no valor de R\$ 169.770,06, compensado em 28/9/1999, destinou-se ao pagamento de 185 beneficiários, dentre eles, 13 pessoas físicas não identificadas nos Diários de Classe, em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

d) pagamentos a pessoas jurídicas, sem indicação da existência de documento fiscal comprobatórios da operação;

e) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe; e

f) irregularidades constatadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: duplicidade de alunos; participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva e em dias coincidentes, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional.

Síntese e análise dos argumentos apresentados

49. Cumpre anotar que, à exceção das ocorrências descritas no item 48.f supra, a defesa não se pronunciou especificamente sobre as demais impropriedades apontadas na citação, preferindo apresentar alegações genéricas, de caráter global. Embora pertinentes ao tema, seria desejável que os responsáveis se pronunciassem sobre os demais itens, mormente aqueles atinentes à execução financeira do ajuste. Nos parágrafos seguintes, serão resumidos e analisados os argumentos apresentados.

50. **Argumento:** a defesa sustenta que a presente TCE foi instaurada após decorridos 6 anos da execução do convênio. Em face deste lapso, deveria aplicar-se ao caso o disposto no inciso I, parágrafo 5º, artigo 206 do Código Civil, *verbis*:

Art. 206. Prescreve:

(...)

§ 5º Em cinco anos:

I -a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular

50.1. Aduz que incidiria sobre os fatos as disposições do art. 1º do Decreto 20.910/1932:

Art. 1º - As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

50.2. A suportar sua argumentação, cita julgado do Superior Tribunal de Justiça, da lavra do i. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro (REsp 136204/RS, de 21/10/1997), cuja ementa é do seguinte teor:

Resp - ADMINISTRATIVO - PRESCRIÇÃO - A prescrição afeta o direito de o credor exigir parcelas do direito ao devedor, a decadência atinge o próprio direito, A prescrição pode ser arguida tanto pela Pública Administração, como pelo servidor. Além do princípio da igualdade, o instituto visa a resguardar, com a sequência do tempo, a estabilidade das situações jurídicas. Conta-se tempo igual para ambos.

50.3. Na mesma trilha, menciona que o §1º do artigo 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997 expressamente dispõe sobre a prescrição quinquenal para efeitos de fiscalização:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, a disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

50.4. Por fim, conclui (peça 45, p. 18):

A defesa deste procedimento administrativo basicamente está pautada situação temporal que o atinge: toda documentação que corrobora a conduta exemplar da parte, não faz mais parte de seus acervos, por ter disponibilizado o material integralmente à Administração Pública, pelo órgão que lhe cumpria ser fiscalizada, de forma que, desejar que se apresentem tais documentos após cerca de uma década de sua celebração, torna a interpelação inócua, por questão de pleno direito".

51. **Análise:** como destacado nos itens 25-28, aplica-se ao caso as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, *verbis*: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Tal entendimento encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito deste TCU (Súmula TCU 282), que assim orienta: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

51.1. De outro giro, o citado Decreto 20.910/1932 regula de fato a prescrição quinquenal, como previsto no art. 1º, acima transcrito (item 50.1). Contudo, a prescrição ali referida diz respeito aos casos em que a entidade estatal figura no polo passivo da demanda, vale dizer, incide sobre qualquer direito e ação que um interessado tenha contra entidade federal, estadual ou municipal.

51.2. À luz desse entendimento, fica claro que o Decreto 20.910/1932 não se aplica ao caso vertente, pois aqui o débito está sendo imputado aos responsáveis e constituir-se-á em dívida ativa da União, ou seja, em caso de condenação, os responsáveis é que ocuparão o polo passivo da demanda, e não o ente federal. Esse entendimento tem sido corroborado por inúmeros julgados deste TCU, como exemplo, cito os Acórdãos 6.641/2009-TCU-1ª Câmara, 71/2000-TCU-Plenário e 775/2008-TCU-2ª Câmara.

51.3. Por derradeiro, o art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997, acima transcrito (item 50.3), determina o prazo de cinco anos para a guarda de toda e qualquer documentação que trate de aplicação de recursos de convênios e congêneres. Porém, fixa a contagem desse prazo a partir da aprovação da devida prestação de contas, o que não ocorreu no caso em tela. Malgrado o lapso transcorrido, como não houve, até o momento, a apreciação das contas dos responsáveis, permaneceria a obrigação da entidade de conservar os documentos relativos ao convênio.

51.4. Ademais, diversos trechos do relatório da TCE, abaixo grifados, infirmam a alegação da defesa no sentido de que teria apresentado toda a documentação, incluindo a contábil, à Sert/SP, como se verifica:

55. Embora a Executora tenha atendido formalmente a exigência da cláusula 6ª do Convênio e item V do Plano de trabalho, apresentando os relatórios de instalação de cursos e de cumprimento de metas (diários de classe), os mesmos, por estarem desacompanhados dos comprovantes contábeis e das fichas de inscrição de alunos, não têm o condão de comprovar satisfatoriamente a realização das ações de qualificação contratadas e pagas (peça 2, p. 148).

(...)

64. Foi solicitado por esta Comissão de Tomada de Contas Especial, através do Ofício nº 39/2006 (fls. 44) diretamente à Executora, que encaminhasse documentos contábeis comprobatórios da aplicação dos recursos recebidos para realização das ações de qualificação profissional, bem como da execução das ações contratadas, incluindo as Fichas dos Treinandos e comprovantes de entrega de vales-transportes.

65. O SINDP, embora notificado, não ofertou os documentos contábeis imprescindíveis à demonstração das despesas com os materiais e serviços, bem como os demais documentos solicitados que comprovassem a execução das ações contratadas, justificando no seu Ofício de nº 1.759/2006 (fls. 46, volume I), que não poderia atender à solicitação desta CTCE em face de haver decorridos mais de cinco anos da data do evento e de ter, na ocasião, prestado contas à SERT (peça 2, p. 145).

(...)

71. Além de infringir normas legais, ao não prestar contas e não apresentar os documentos contábeis comprobatórios dos gastos efetuados, o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo, na condição de Executante, descumpriu obrigação assumida quando da assinatura do Convênio SERT/SINE nº 038/99, previstas na Cláusula Segunda, Inciso II, alínea c (peça 2, p. 146).

(...)

78. Apesar da convicção de que os Diários de Classe não sejam, isoladamente, elementos hábeis para a comprovação das ações contratadas, esta CTCE procedeu ao exame detalhado desses documentos, buscando esclarecer dúvidas deixadas pela falta de apresentação dos elementos contábeis que deveriam ter instruído este processo. (peça 2, p. 147).

(...)

84. (...) Conclui-se, também, que a Executora e a SERT deixaram de apresentar documentos contábeis válidos que comprovassem a regular e integral aplicação das verbas recebidas em despesas com as ações contratadas no valor de R\$ 1.241.968,95 (peça 2, p. 150).

52. Portanto, opino pelo não acolhimento da preliminar arguida.

53. **Argumento:** na sequência, após historiar os principais fatos do processo e discorrer sobre os objetivos do Plano22 Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), a defesa alega que o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), teria aprovado as contas apresentadas (peça 1, p. 133-134), declarando-as tecnicamente satisfatórias "quanto ao número de trabalhadores atendidos e aos projetos especiais realizados, tendo correspondido às orientações metodológicas e aos critérios do Planfor, bem como às diretrizes da Resolução 194/98 do CODEFAT". Assim, em sua opinião, haveria contradição entre o citado parecer, exarado quando da apreciação da prestação de contas, e a instauração da presente TCE, ocorrida em 2006, implicando ausência de responsabilidade do acusado, visto que teria demonstrado, na época oportuna, por meio de documentos, todas as informações solicitadas pela Administração.

53.1. Afirma que a administração não teria analisado documentos constantes dos autos, como exemplo, cita os seguintes:

a) declaração expressa e inequívoca do MTE quanto ao integral cumprimento dos termos do convênio (peça 1, p. 133-134);

b) plano de trabalho do convênio, que permite verificar tudo o que foi avençado pelo acusado com a Administração (peça 1, p. 148-150).

c) aprovação do plano Qualiprof (peça 2, p. 47); e

d) prestação de contas aprovada pelo MTE (peça 2, p. 127).

53.2. Frisa que a prestação de contas enviada à Sert/SP demonstraria de "forma incontestável a realização da obrigação principal do convênio", visto ter sido comprovada a qualificação profissional de inúmeros cidadãos. Menciona que as irregularidades apontadas seriam meramente formais, insuficientes para macular a gestão dos recursos públicos postos à disposição da entidade, e que as distorções apontadas por este TCU seriam decorrentes da não apresentação de alguns documentos entregues à Sert-SP e à CTCE, não anexados aos autos, o que teria dificultado o exame por parte deste Tribunal.

54. **Análise:** o documento mencionado pela defesa (peça 1, p. 133-134), como ato de aprovação das contas, trata-se, na realidade, de parecer técnico elaborado no âmbito do MTE quando da apreciação das contas prestadas pela Sert/SP relativas ao convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999, que não repercute no exame de mérito do convênio que aqui se discute, visto tratar-se de instrumentos distintos. Entre outras diferenças, tais como: vigência, objeto e valor, aquele tem como interessados o MTE e a Sert/SP, cuidando da gestão dos recursos transferidos pelo Ministério à Secretaria de São Paulo; já, no convênio 38/99, figuram como atores a Sert/SP e o Sindicato, tratando da transferência financeira realizada pelo órgão estadual ao ente sindical. Logo, eventual aprovação ou reprovação daquelas contas não refletiria sobre as presentes.

54.1 Além disto, o aludido parecer limita-se a apreciar aspectos técnicos (número de trabalhadores atendidos e de projetos especiais realizados) do convênio, não abrangendo a execução financeira. Assim, não se pode falar em manifestação definitiva sobre as contas. O fato de ter ocorrido a aprovação técnica das contas do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 não afasta a possibilidade de avaliar de forma mais profunda as prestações de contas de cada convênio firmado pela Sert/Sine para a execução dos objetivos traçados no Planfor. Foi, justamente, o que se fez nos relatórios elaborados pela CTCE (peças 2, p. 133-165, e peça 3, p. 150-162), onde restaram delineadas as irregularidades, os responsáveis por estas, bem assim os débitos que delas decorreram.

54.2. Quanto a não análise dos documentos, a justificativa não pode prosperar. A mera leitura do relatório elaborado pela CTCE, permite verificar que o plano de trabalho foi objeto de análise nos itens 42-44 do relatório (peça 2, p. 140-141); a aprovação do plano Qualiprof (peça 2, p. 47) não repercute no exame da execução físico-financeira que ora se procede; e não houve aprovação

das presentes contas até o momento.

55. Desse modo, mister rejeitar as alegações apresentadas.

f) irregularidades constatadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: duplicidade de alunos; participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva e em dias coincidentes, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional

56. **Argumento:** a respeito da ocorrência acima descrita, assere que a quantidade de alunos (32) em suposta duplicidade seria irrelevante em face da quantidade de treinandos matriculados nos cursos (7.705). Menciona, ainda, que "a suposta duplicidade poderia ser justificada se um mesmo aluno comparecesse a mais de um curso, podendo perfeitamente estar presente em um mesmo dia, em horários diversos".

56.1. No que atine à participação simultânea de instrutores em turmas diversas em dias coincidentes, assevera que a dinâmica das aulas de informática permite tal ocorrência sem acarretar prejuízos à qualidade do curso, visto ser possível a um mesmo instrutor atender a mais de uma sala por vez.

57. **Análise:** a duplicidade de alunos foi apontada no item C.1 do relatório da CTCE (peça 2, p. 148). Todavia, assiste razão à defesa ao alegar a baixa relevância da ocorrência, em torno de 0,41% (nº de ocorrências/ nº de alunos matriculados), representando, em tese, um prejuízo de R\$ 5.158,08, se consideramos um custo por aluno de R\$ 161,19, obtido pela divisão do total repassado (R\$ 1.241.968,95) pelo número de alunos treinados (7.705).

57.1. Quanto à participação simultânea de instrutores em turmas diversas, a impropriedade encontra-se consignada no item 82 do relatório da CTCE (peça 2, p. 149), que descreveu a participação de instrutores num mesmo dia e horário em turmas diversas. Para a Comissão (peça 2, p. 149, item 82), a conduta da entidade executora proporcionou-lhe uma vantagem indevida, em detrimento da qualidade das ações de qualificação profissional desenvolvidas. Embora plausível a alegação apresentada, dada a natureza dos cursos (na área de informática), procedem os argumentos da comissão quando afirma que tal procedimento resultou em vantagem financeira para a conveniada e, possivelmente, reduziu a qualidade dos cursos.

57.2. Estas ocorrências, isoladamente consideradas, não teriam o condão de macular as contas em análise, dada a baixa materialidade envolvida. Contudo, revelam fragilidades na documentação apresentada, que dificultam a verificação ou o juízo sobre sua fidedignidade.

58. Assim, opino pelo não acolhimento das justificativas apresentadas, visto que, as impropriedades, embora não configurem débito, devem ser ressalvadas.

59. **Argumento:** alega que o Relatório da CTCE (peça 2, p. 133-165) careceu de fundamentação em vários pontos. Aduz que a CTCE, sem apontar os motivos pelos quais entendeu ser necessária a devolução do valor total previsto no termo de convênio, não acolheu os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis nas oportunidades em que instados a fazê-lo. Sustenta, então, que esta omissão teria ferido garantias constitucionais, pois os responsáveis, malgrado tenham apresentado suas razões, tornaram-se reféns de decisões administrativas.

60. **Análise:** da leitura dos relatórios produzidos pela CTCE (peça 2, p. 133-165; e peça 3, p. 150-162), constata-se a improcedência do argumento. Naquelas peças, as impropriedades foram devidamente caracterizadas, sendo destacados os fundamentos fáticos e jurídicos da não aceitação das contas prestadas; as responsabilidades foram individualizadas, as condutas e os nexos de causalidade descritos e o débito apurado. Logo, encontrando-se devidamente fundamentados os relatórios, não se pode invocar ofensa a garantias constitucionais. Frise-se, ainda, que os responsáveis foram notificados dos atos processuais, sendo-lhes plenamente assegurado o contraditório e a ampla defesa.

61. Portanto, opino pela rejeição da justificativa apresentada.
62. **Argumento:** salienta a ausência de má-fé por parte do Sindicato. Aduz que, no caso em tela, a entidade "agiu com mera informalidade, porém cumpriu com os objetivos contratados no termo convenio", não podendo a Administração Pública exigir ressarcimento por suposto dano ao erário.
63. **Análise:** conforme será visto nos itens seguintes, as impropriedades aqui tratadas não podem ser consideradas formais. Ao contrário, dizem respeito a falhas na execução financeira do convênio e ausência de documentos contábeis comprobatórios das despesas havidas, impedido atestar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.
64. Assim, mister rejeitar o alegado.
65. Examinadas as justificativas apresentadas, procede-se, nos parágrafos seguintes, ao exame dos documentos constantes do processo. Tal análise levará em conta a jurisprudência desta Corte, como destacado nos itens 15-17, contemplando aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 38/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.
66. Sob o aspecto formal, caberia ao Sindicato encaminhar à Sert/SP, quando da prestação de contas, os seguintes elementos, conforme cláusula 2ª, item II, alínea "s" do convênio (peça 2, p. 59):
1. relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;
 2. demonstrativo físico - financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;
 3. relatório técnico de metas atingidas;
 4. quadro consolidado do relatório de metas atingidas;
 5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos encargos previdenciários;
 6. conciliação bancária e extrato bancário do período;
 7. declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;
 8. entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.
- 66.1. Compulsando os autos, verifica-se que os documentos abaixo indicados instruíram a prestação de contas apresentada à Sert/SP:
- a) declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis (peça 2, p. 126);
 - b) diários de classe e frequência (peças 10, p. 23-120; 11, p. 1-120; 12, p. 1-120, 13, p. 1-120; 14, p. 1-120; 15, p. 1-120; 16, p. 1-120; 17, p. 1-120; e 18, p. 1-8);
 - c) relação de pagamentos (peça 2, p. 95-113);
 - d) execução da receita e da despesa (peça 2, p. 114);
 - e) execução físico-financeira (peça 2, p. 115);
 - f) conciliação bancária (peça 2, p. 116);
 - g) demonstrativo de rendimento (peça 2, p. 119);
 - h) planilha da receita e da despesa (peça 2, p. 121)
 - i) guias de recolhimento da Previdência Social (peça 2, p. 122-125);
 - j) extratos bancários (peça 2, p. 117-118); e

k) relatório técnico das metas atingidas (peça 2, p. 94 e 132).

66.2. O cotejo entre o exigido e o apresentado mostra que restou pendente de apresentação apenas "a relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período", o que pode ser relevado.

67. Sob o ponto de vista da execução físico-financeira, o exame dos elementos constantes dos autos revela algumas inconsistências.

68. Os diários de classe e relatórios técnicos das metas atingidas, que foram analisados pela CTCE, como descrito a seguir, constituem indícios da participação de treinandos nos cursos contratados. Todavia, não há nos autos outros documentos que comprovem a efetiva execução do convênio, tais como: contratos ou recibos de pagamentos efetuados a instrutores; contratos ou recibos que atestem a locação ou cessão de salas onde os cursos ocorreram, por conseguinte, não se sabe se os espaços foram cedidos, alugados ou se são próprios; comprovantes de inscrição dos alunos (ficha de inscrição), de entrega aos mesmos de vale transporte, vale alimentação ou dos certificados de conclusão dos cursos. Ou seja, à vista da escassez de documentos, não é possível, mesmo observando apenas os parâmetros norteadores fixados por este TCU, afirmar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo convênio, tendo em vista as incertezas que pairam sobre a contratação de instrutores e os locais de realização dos cursos.

68.1. Com referência aos diários de classe, a CTCE constatou que esses documentos eram compatíveis com o plano de trabalho apresentado pelo Sindicato, mas assinalou que a ausência das fichas de inscrição e da entrega dos certificados de conclusão impossibilitava a confirmação da existência, frequência e aproveitamento dos treinandos (peça 2, p. 147, item 79). Contudo, cumpre anotar, em favor da defesa, que esses documentos não se encontravam entre aqueles de apresentação obrigatória (cláusula segunda, II, "s", peça 2, p. 59), não podendo, agora, ser exigidos do Sindicato. Logo, os diários de classe são indícios da realização dos cursos. Mas, sozinhos, não conseguem comprovar a regular aplicação dos recursos repassados.

69. O exame dos demais documentos que integram a prestação de contas encaminhada à Sert/SP não socorre os citados.

70. De início, observa-se que o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 148-150) estabelecia a seguinte distribuição para os recursos:

Item	Valor (R\$)	Participação (%)
Pessoal e encargos	174.000,00	14,00
Material didático	84.755,00	6,80
Transporte	280.176,91	22,60
Seguro de vida	45.900,00	3,70
Alimentação	241.012,40	19,40
Outros	416.124,64	33,50
Total	1.241.968,95	100,00

70.1. Cotejando tal previsão com as despesas declaradas na relação de pagamentos (peça 2, p. p. 95-113), que se referem ao pagamento de pessoal, informática e transporte, constata-se uma aparente conformidade, o que nos levaria à conclusão de que não houve desvio de finalidade ou

objeto. Contudo, a ausência de documentos fiscais não permite atestar com precisão a veracidade das informações na mencionada relação de pagamento, o que impede opinar conclusivamente sobre este aspecto.

71. No que concerne aos documentos contábeis, a CTCE informou (peça 3, p. 160) tê-los solicitado diretamente à executora, que, embora regularmente notificada, não os apresentou:

Apesar de ser devidamente notificada (fls. 137-38 e 142-43, 1º volume), a executora não apresentou documentos imprescindíveis para comprovar a execução das ações contratadas. Era responsabilidade do Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo, comprovar através de documentos contábeis idôneos que os recursos recebidos da SERT foram integralmente aplicados na realização das ações objeto do Convênio (...).

71.1 Assim, à exceção das Guias de Recolhimento da Previdência Social (peça 2, p. 122-125), comentadas no item 71 a seguir, não consta dos autos qualquer documento comprobatório das despesas incorridas. Anote-se que outros elementos poderiam auxiliar na convicção de que houve o efetivo cumprimento do objeto acordado, tais como: relação detalhada dos alunos matriculados, com endereço e telefone de cada um deles; planilhas de notas; comprovantes de contratação de seguros contra acidentes pessoais em benefício dos alunos; notas fiscais de aquisição de materiais. Contudo, nada neste sentido foi apresentado, comprometendo a comprovação da efetiva execução do objeto contratado.

72. Como agravante, registre-se a existência de movimentação financeira irregular, como detectada pela CTCE (peça 2, p. 145-146):

68. Os extratos bancários (fls. 357/358, volume II) e a Relação de Pagamentos (fls. 335/352, volume II) demonstram que R\$ 520.982,84 (quinhentos e vinte mil, novecentos e oitenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), equivalentes a 41,95% do total dos recursos, foram movimentados mediante a compensação de somente 4 cheques para o pagamento a 238 credores, contrariando o disposto no artigo 20 da IN nº. 01/97, que trata da boa prática administrativa para se documentar a regular aplicação de dinheiro público:

69. Do exame do extrato bancário e da Relação de Pagamentos, esta Comissão detectou as seguintes irregularidades: a) utilização de um único cheque para o pagamento simultâneo de vários beneficiários, conforme especificação abaixo: 1) cheque nº 59 no valor de R\$ 97.525,38, compensado em 28/9/1999, destinou-se ao pagamento de 49 beneficiários, dentre eles Pessoas Jurídicas e Físicas; 2) cheque nº 60, no valor de R\$ 169.770,06, compensado em 28/9/1999, destinou-se ao pagamento de 185 beneficiários, dentre eles 13 pessoas físicas, os quais não se encontram identificados nos Diários de Classe (fls. 373/1390); b) pagamentos a Pessoas Jurídicas (citadas na Relação de Pagamentos), sem indicação da existência de documento fiscal apropriado à operação.

72.1. Instados a justificar a impropriedade, por meio dos ofícios citatórios (peças 31-32), os responsáveis não se manifestaram acerca da ocorrência.

72.2. Os procedimentos reportados pela CTCE encontram-se em desacordo com o previsto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigente à época, o qual dispõe que os saques da conta específica devem ocorrer por meio de cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificadas suas destinações e, no caso de pagamento, o credor.

72.3 Sobre a matéria, o entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques

em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU- Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

73. Por derradeiro, ressalta-se que constam dos autos as Guias de Recolhimento da Previdência Social/GPS (peça 2, p. 122-125). Todavia, como alertado pela CTCE (peça 2, p. 144, itens 59-60), as mesmas não foram discriminadas na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 95-113). Além disto, não é possível identificá-las nos extratos bancários (peça 2, p. 117-118). Desse modo, não se consegue vinculá-las às despesas do convênio e, em consequência, devem ser glosadas.

74. Por todo o exposto, conclui-se que os responsáveis não conseguiram provar a regular execução do convênio. De destacar que o ônus da prova, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, não fornecendo o gestor todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, suas contas devem ser reprovadas.

75. O débito apurado seria formado pelos seguintes valores:

Valor Original (R\$)	Data
496.787,58	27/9/1999
372.590,69	2/12/1999
372.590,68	21/12/1999

76. Por último, registre-se que a defesa contestou a exclusão dos gestores da Sert/SP, Srs. Walter Barelli e Luis Antonio Paulino, do polo passivo da TCE e requereu que a responsabilidade pelo débito lhes fosse atribuída. Acerca deste protesto cabe esclarecer que os responsáveis não foram, até o instante, excluídos da relação processual. Houve tão somente proposta neste sentido por parte desta unidade técnica (peça 20), não acolhida pelo Sr. ministro-relator.

CONCLUSÃO

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

78. Em face da análise promovida nos itens 24-46, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, no sentido de que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esses responsáveis

79. Em face da análise promovida nos itens 49-76, propõe-se rejeitar, em parte, as alegações de defesa apresentadas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo e pelo Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto (CPF 610.445.808-44), uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas.

80. Os argumentos de defesa apresentados pelo Sindicato e pelo Sr. Antonio Fernandes dos

Santos Neto não lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado. A par disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

81. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar, como benefícios diretos, a proposta de imputação de débito e aplicação de multa pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), dando-lhes quitação;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (CNPJ 55.537.666/0001-75) e do Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto (CPF 610.445.808-44), presidente da entidade à época dos fatos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Débito:

Valor Original (R\$)	Data
496.787,58	27/9/1999
372.590,69	2/12/1999
372.590,68	21/12/1999

Valor atualizado, com juros, até 23/3/2015 - R\$ 8.328.270,64 (peça 48)

d) aplicar ao Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados de Empresa em Processamento de Dados do Estado de São Paulo (CNPJ 55.537.666/0001-75) e ao Sr. Antonio Fernandes dos Santos Neto (CPF 610.445.808-44), presidente da entidade à época dos fatos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento



da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

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

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/SP, 2ª Diretoria, 23 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio R. Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2