



TC 002.357/2014-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Órgãos/Entidades do Estado de São Paulo

Responsáveis: Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região (CNPJ 60.505.260/0001-40), Antônio de Sousa Ramalho (CPF 763.329.008-06), 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: Marcio Antonio Rodrigues Pucú, OAB/SP 157.150 (peça 29) e Ronaldo de Almeida, OAB/SP 236.199 (peças 34 e 36)

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 102/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região, 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. 30-50), 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 102/99 (peça 2, p. 49-63) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e afins de São Paulo, Osasco e Região, no valor de R\$ 640.220,00 (cláusula quinta), com vigência no período de 30/9/1999 a 30/9/2000 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra com as seguintes

denominações: assistente administrativo, encanador básico, limpeza e jardinagem, manutenção elétrica predial, pintor predial básico, pintor e funilaria de auto básico, reparador de linhas telefônicas, técnicas administrativas, práticas da construção civil e alfabetização para 3.640 treinandos (cláusula primeira). O termo de convênio não fez referência à contrapartida financeira, mas estabeleceu 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”). 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\$ 128.044,00 (peça 1, p. 200).

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio dos cheques 1.369 (1ª parcela) e 1.557 (2ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 256.088,00 e R\$ 384.132,00, depositados em 27/10/1999 e 29/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 83, 129), totalizando R\$ 640.220,00.

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. 6-28).

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. 4), 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 102/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 23/4/2007, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 6/3/2013 (peça 2, p. 170-238; e peça 3, p. 139-150), 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, a CTCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP ao Sindicato (R\$ 640.220,00), arrolando como responsáveis solidários: Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região (entidade executora), Antônio de Sousa Ramalho (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 do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região (entidade executora); e Antônio de Sousa Ramalho (Presidente da entidade executora à época dos fatos).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 102/99 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 102/99, 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/CODEFAT nº 004/99-SERT/SP e Termo Aditivo nº 001/99.

9. Em 8/5/2013 (peça 3, p. 207), a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.101/2013 e o Certificado de Auditoria 1.101/2013 (peça 3, p. 209-215), concluindo no mesmo sentido que o GETCE. Acompanhando essas manifestações, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.101/2013 opinou pela irregularidade das presentes contas (peça 3, p. 216).

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. 219).

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 46219.014141/2006-59, relativo ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e Contrato Sert/Sine 102/99 - Associação Escola Profissional dos Trabalhadores no Comércio Hoteleiro de São Paulo.” (peças 8 a 13).

12. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 15) que os Srs. Walter Barelli e Nassim Gabriel Mehedff fossem excluídos da relação processual, tendo em vista recentes julgados deste TCU. Em relação ao Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, 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 15). 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 15, p. 3-4, itens 13-15).

13. A par disso, propôs-se a citação do Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região e do Sr. Antônio de Sousa Ramalho, presidente da entidade à época dos fatos, pelas irregularidades lá tratadas (peça 15).

14. Acolhida a proposta pelas demais instâncias desta unidade (peças 16 e 17), encaminhou-se o feito à apreciação do Exmo. Sr. Ministro-Relator, que, em despacho (peça 18), autorizou a

realização das citações na forma sugerida por esta Secex, bem como determinou a citação solidária dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Convênio Sert/Sine 102/1999, conforme Cláusula 2ª, inciso I, alínea “b” (peça 2, p. 51), ante à seguinte ocorrência:

acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 102/1999 e liberação de parcelas sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento e o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa – STN 01/1997 o que contribuiu para a materialização do dano ao erário (peça 2, p. 57 e 188 a 190).

EXAME TÉCNICO

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

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

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

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

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

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

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas,

registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...)"

16. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 102/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Assim, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do convênio Sert/Sine 102/99, 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

17. Os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli foram citados solidariamente com o Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região e o Sr. Antônio de Sousa Ramalho, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 3 (peça 26) e 4 (peça 27), ambos de 2/1/2015, em virtude das ocorrências descritas no item 14 acima.

18. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peças 31 e 33), apresentaram, tempestivamente, por meio de advogado regularmente constituído (peças 34 e 36), suas alegações de defesa (peças 35 e 37), que, nada obstante tenham sido apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Síntese dos argumentos apresentados

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

20. 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 com essas diretrizes, aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais;

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

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao Relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da Sert/SP ao MTE.

21. A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico por parte da Administração Pública.

22. Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de

apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.

Análise

23. Vale assinalar que os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino haviam apresentado defesa junto à CTCE (peça 3, p. 82-96), cujos argumentos foram sumariados, analisados e refutados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 145-148).

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

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

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

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

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

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

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

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

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, valemo-nos da análise realizada pela CTCE no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 148), 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 exime a SERT/SP e seus gestores, das obrigações assumidas ao assinar os instrumentos firmados. Vale lembrar, que a UNIEMP foi contratada com recursos oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 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 102/99 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, 6.456/2014 e 7.958/2014, todos da 2ª Câmara.

35. Com relação ao acompanhamento deficiente do Convênio Sert/Sine 102/1999 e à liberação de parcelas sem a apresentação e aprovação da prestação de contas de parcela anterior, contrariando o parágrafo único da Cláusula 6ª do referido instrumento e o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa – STN 01/1997, o que teria contribuído para a materialização do dano ao erário (peça 2, p. 57 e 188 a 190), os responsáveis não apresentaram alegações de defesa específicas. 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 35, p. 8-9; peça 36, 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. 57) 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. 200-201), que o repasse de recursos ocorreria em três parcelas da seguinte forma:

a) a primeira, no valor de R\$ 256.088,00, quando da efetiva instalação dos cursos;

b) a segunda, no valor de R\$ 192.066,00, 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\$ 192.066,00, 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 93/99 (peça 2, p. 79), em que o Sr. Bruno Batella Filho, acusa o recebimento do Relatório de Instalação de Cursos, que se encontra acostado à peça 9, p. 45-79. 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, consta dos autos que o Sindicato encaminhou à Sert/SP a documentação exigida para liberação destas parcelas, como atesta a informação 127/99 (peça 2, p. 127), de 28/10/1999. Contudo, sem que restassem aprovadas as contas parciais, a Sert/SP autorizou as liberações pleiteadas. Nada obstante tal falha, 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.

39. 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.

40. 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 e do Sr. Antônio de Sousa Ramalho (peça 28)

41. O Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região e o Sr. Antônio de Sousa Ramalho foram citados solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 2 (peça 25) e 1 (peça 24), ambos de 2/1/2015. Cientes dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme Avisos de Recebimento (peças 32 e 30), apresentaram suas alegações de defesa (peça 28 - defesa conjunta), por meio de advogado regularmente constituído (peça 29).

42. 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 102/99 – celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região – nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, quarta e nona 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, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 102/99;

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

c) apresentação incompleta da prestação de contas devida, porquanto constituída apenas de Diários de Classe, Relatórios Consolidados das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários (peça 2, p. 192), em desacordo com o Decreto 96.872/1986 e cláusulas segunda, II, “c”, oitava, II e III do termo de convênio;

d) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que, conforme extratos bancários e Relação de Pagamentos, R\$ 113.981,00 foram movimentados mediante saques para pagamento a 130 credores, procedimento defeso a teor do disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) ausência de documentação necessária e suficiente para comprovar a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos, em razão dos pagamentos atribuídos a instrutores e demais trabalhadores constantes da Relação de Pagamentos elaborada pela Executora;

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

g) irregularidades constatadas a partir da análise das folhas de frequência e dos diários de classe, a saber: 1) rasuras na identificação do nome do aluno; 2) preenchimento do nome de alunos de forma fora do padrão, indicando eventual inserção posterior de treinandos; 3) alto índice de evasão; 4) não treinamento de 350 alunos previstos no plano de trabalho; 5) participação simultânea de instrutores em turmas diversas e em dias coincidentes; e 6) carga horária dos instrutores demasiadamente excessiva, comprometendo a qualidade das ações de qualificação profissional.

Síntese e análise dos argumentos apresentados

43. **Argumento:** inicialmente a defesa assere que o convênio em tela vigeu no período de 30/9/1999 a 29/9/2000, transcorrendo, portanto, mais de 10 anos entre a celebração do ajuste e a cobrança efetuada por este TCU. Assim, em preliminar, argui, a prescrição quinquenal, com fundamento no art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN).

44. **Análise:** cumpre esclarecer que o débito aqui tratado não é de origem tributária, cabendo ao caso vertente, como explanado nos itens 25-28, a aplicação do artigo 37, §5º, CF/1988, que dispõe o seguinte, *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".

44.1. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que referidas ações decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF. No mesmo sentido, esta Corte de Contas, em sessão de 15/8/2012, aprovou a Súmula TCU 282, deixando assente o entendimento de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

44.2. Portanto, opino pelo não acolhimento da justificativa apresentada.

45. **Argumento:** ainda, em preliminar, a defesa afirma que os documentos comprobatórios da execução do ajuste não se encontrariam mais em poder dos responsáveis, porque a prestação de contas, constituída da documentação original, fora apresentada à Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, que, após análise e aprovação, manteve-a sob sua guarda e posse.

45.1. **Análise:** a conservação de documentos é regulada pelo art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigente à época dos fatos:

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, à 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.

45.2. Verifica-se que o dispositivo acima citado 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 ainda não ocorreu no presente caso. Assim, em que pese o lapso decorrido, como não houve, até o momento, a apreciação das contas dos responsáveis, permaneceria a obrigação da entidade de conservar os documentos relativos ao convênio.

45.3. Ademais, alguns trechos dos Relatórios de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 170-238; e peça 3, p. 139-150), revelam que a conveniente jamais apresentou à Sert/SP os documentos comprobatórios das despesas:

62. Foi solicitado por esta Comissão de Tomada de Contas Especial, através do Ofício nº 134/2006 (fls. 46, volume I), diretamente à Executora, que encaminhasse documentos contábeis comprobatórios da aplicação dos recursos recebidos para a realização das ações de qualificação profissional (...) (peça 2, p. 192);

65. A Prestação de Contas apresentada à SERT pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região continha apenas Diários de Classe, Relatórios Consolidado das Metas Atingidas e cópias dos extratos bancários;

66. Além de infringir normas legais, ao não prestar contas e não apresentar os documentos contábeis comprobatórios dos gastos efetuados, o Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região, na condição de Executante, descumpriu obrigação assumida quando da assinatura do Convênio *SERT/SINE* nº 102/99 (...) (peça 2, p. 192);

. Pelos relatos da Comissão anterior, folhas 314-15, a prestação de contas final apresentada pela executora continha apenas diários de classe, relatórios consolidados das metas atingidas, relação de pagamentos e cópias dos extratos bancários, não contemplando os requisitos firmados no convênio para sua aprovação junto ao contratante. Tal violação impede que se considere comprovada a execução do próprio objeto contratual, vez que o objeto de um contrato deve ser prestado em função do próprio acordo de vontades consubstanciado, ou seja, este acordo é que causa a realização de um serviço pelo contratado, nos termos definidos pelo contratante, que em troca lhe fornecerá uma contraprestação avençada (peça 3, p. 149).

46. Desse modo, mister rejeitar a justificativa.

47. **Argumento:** após discorrer resumidamente sobre os fatos que envolvem o presente feito, sustenta que a decisão proferida pelo Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais/GETCE (peça 3, p. 139-152) não teria apontado os erros cometidos na prestação de contas. Sustenta que a decisão do GETCE não teria especificado as irregularidades que justificariam a condenação dos responsáveis, nem considerado a efetiva execução do convênio, "motivo pelo qual a decisão proferida deve ser anulada por falta de embasamento legal".

48. **Análise:** a CTCE (e posteriormente o GETCE) analisou especificamente a execução do convênio em tela, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/10/2006 (peça 2, p. 170-238). Na ocasião, individualizaram-se as responsabilidades, avaliaram-se as condutas dos envolvidos, apontaram-se as irregularidades, identificaram-se os nexos de causalidade entre as condutas e as impropriedades, evidenciaram-se os comandos legais infringidos e quantificou-se o débito (peça 2, p. 220-234). No tocante aos citados, o quadro constante da peça 2, p. 220-222 consolidou as irregularidades que lhes foram imputadas, a saber:

i) inexecução das ações de qualificação profissional em decorrência de: a) movimentação financeira irregular e realização de despesas com inobservância da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e Cláusula Sétima do Convênio; b) não comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, da realização das ações contratadas e dos desembolsos efetuados; c) constatação nos documentos da área pedagógica, de que as atividades de qualificação não se realizaram de acordo com o Convênio SERT/SINE nº 102/99 e normas legais; e

ii) não indicação e não comprovação da qualificação técnica dos instrutores, das condições das instalações e dos 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 102/99).

48.1. Na sequência, os responsáveis foram notificados do teor do relatório acima mencionado, conforme atestam as notificações (peça 2, p. 272-278). Cientes, como demonstram os avisos de recebimento (peça 2, p. 313), apresentaram seus esclarecimentos, que, apreciados no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 148-149), não conseguiram afastar as impropriedades apuradas, como se depreende do seguinte excerto (peça 3, p. 149):

Diante do exposto, conclui-se que as irregularidades apontadas encontram-se sobejamente fundamentadas e é resultado de amplo exame de todos os elementos probatórios coletados nas apurações promovidas na TCE, portanto, contém os fundamentos essenciais para a responsabilização e quantificação do dano imputado aos defendentes (peça 2, p. 149).

48.2. Assim, considerando que as impropriedades foram corretamente identificadas na fase interna do presente feito, restando devidamente motivados os Relatórios elaborados pela CTCE, impõe-se rejeitar a justificativa apresentada.

49. **Argumento:** alega que a decisão proferida pelo GETCE (peça 3, p. 150) incluiu indevidamente o Sr. Antônio de Sousa Ramalho no polo passivo da presente TCE, uma vez que, consoante estatuto social do Sindicato, a pessoa física não responde solidariamente pelas obrigações da entidade.

49.1. A fundamentar sua assertiva, transcreve ementa do Tribunal Regional Federal da Terceira Região em que se excluiu diretores de entidade sindical que figuravam em processo de execução fiscal federal de cobrança de encargos do INSS, o que, a seu visio, deveria ser aplicado ao presente caso, por analogia, haja vista que quem executou os cursos de qualificação e requalificação profissional foi a pessoa jurídica e não a pessoa física da presidente (AI 31682 SP 2008.03.00.031682-6, Relator Des. Fed. Johonsom Di Salvo, 1ª Turma):

2. Sindicato nada tem a ver com empresa (cujo conceito é dado no artigo 966 do Código Civil), tampouco com a noção de sociedade (artigo 981) que pressupõe exercício de "atividade econômica".

3. Levando-se em conta o disposto no artigo 110 do Código Tributário Nacional (art. 110). A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias. Não há como confundir sócio cotista ou diretor de S/A, com diretor de sindicato, para o fim de atribuir ao segundo a responsabilidade solidária que o artigo 13 da Lei nº 8.620/193 estabelece para o primeiro.

4. Não se pode reconhecer responsabilidade no caso presente, ainda que a Certidão de Dívida Ativa tenha alojado o nome do diretor sindical.

50. **Análise:** em razão do disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/1988, no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e art. 66 do Decreto 93.872/1986, a seguir reproduzidos, o gestor de recursos públicos deve prestar contas dos recursos recebidos e comprovar sua regular aplicação:

Constituição Federal Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Decreto-lei nº 200/67

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Decreto nº 93.872/86

Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93).

50.1. Ora, o presidente do Sindicato administrou os recursos públicos federais repassados à entidade por intermédio da Sert/SP, e, nessa condição, era responsável pela correta execução do objeto, devendo, portanto, prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão.

50.2. Ressalto que, sendo o Sindicato beneficiário dos recursos federais transferidos, cabe imputar-lhe responsabilidade solidária, juntamente com seu presidente à época. No Acórdão 2.763/2011-TCU- Plenário, que tratou de incidente de uniformização, restou 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

51. Portanto, a alegação não merece acolhida.

52. **Argumento:** a defesa afirma ter cumprido integralmente o objeto do convênio, executando as diretrizes e orientações traçadas, promovendo a abertura e o encerramento dos cursos e fornecendo certificados de conclusão, conforme teria constado na prestação de contas encaminhada à Sert/SP, instruída com os seguintes documentos:

- a) fotografias;
- b) notícias sobre o curso (na época, teria havido grande divulgação);
- c) juntada de CPFs; e
- d) contrato firmado entre o Sindicato e o Instituto Paulista de Ensino e Cultura -IPEC.

53. **Análise:** os documentos acima mencionados, acompanharam a prestação de contas encaminhada à Sert/SP, constam, de fato, dos autos (peça 9, p. 80-143, peça 10, p. 1-17). Todavia, como será visto adiante, à exceção do aludido contrato, não foram apresentados documentos contábeis comprovantes das despesas efetuadas pelo Sindicato, o que impede atestar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

53.1 Quanto ao material fotográfico, insta anotar que sua força probatória é baixa, porque, embora eventualmente ajude a comprovar a execução do objeto, não revela efetivamente a origem dos recursos aplicados, ou seja, não demonstra o nexo de causalidade entre o recurso federal recebido e os cursos realizados. O nexo de causalidade é fundamental para a análise de mérito dos convênios, uma vez que não basta a execução do objeto, sendo necessário demonstrar que o fim almejado com os recursos federais foi alcançado mediante a aplicação desses recursos.

53.2 Para a aprovação das contas, faz-se necessário que o conveniente comprove que o objeto foi executado com os recursos do convênio. É necessário que haja documentação capaz de comprovar a relação existente entre esses cursos e os recursos disponibilizados mediante o convênio.

54. Assim, opino pelo não acolhimento da justificativa apresentada.

55. **Argumento:** por derradeiro, a defesa alega que, em casos análogos, este TCU tem determinado, por unanimidade, o arquivamento do processo, como ocorreu no Acórdão 6.137/2014-

TCU-1ª Câmara.

55.1. **Análise:** o caso acima mencionado não se aplica à presente situação. Naquele processo, o motivo do arquivamento prendeu-se ao fato de o Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais ter notificado os responsáveis somente em novembro de 2013, ou seja, decorridos quase 13 anos do término do prazo para prestação de contas. Assim, aplicou-se à espécie o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, que dispensa a instauração de tomada de contas especial quando "houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente" (Grifei).

55.2. Já, neste processo, as notificações dos responsáveis (peça 2, p. 272-278) ocorreram em abril de 2007, sendo recebidas pelos destinatários em 30/4/2007 (peça 2, p. 313), ou seja, aproximadamente 6 anos e 7 meses após o término da vigência do convênio (30/9/2000). Portanto, incabível aplicar-se a esse caso a razão de decidir daquele.

56. Desse modo, o argumento não deve prosperar.

57. Como visto, a defesa apresentou alegações genéricas, deixando de abordar os itens objeto da citação, descritos no item 42, permanecendo, então, injustificadas as ocorrências. Além de a defesa apresentada ser insuficiente para elidir as irregularidades aqui tratadas, o exame da prestação de contas constante dos autos também não socorre os responsáveis, senão vejamos.

58. Conforme cláusula 2ª, item II, alínea "s" do convênio (peça 2, p. 55), caberia ao Sindicato:

- s) realizar a prestação de contas, encaminhando à SERT os seguintes documentos:
 1. relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;
 2. demonstrativo físico - financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;
 3. relatório técnico de metas atingidas;
 4. quadro consolidado do relatório de metas atingidas;
 5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos encargos 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.

58.1. Compulsando os autos, verifica-se que os seguintes elementos instruíram a prestação de contas apresentada à Sert/SP:

- a) declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis (peça 2, p. 168);
- b) diários de classe e frequência (peça 10, p. 7-131; peças 11 e 12; e peça 13, p. 1-105);
- c) relação de pagamentos (peça 2, p. 144-155);
- d) execução da receita e da despesa (peça 2, p. 156);
- e) execução físico-financeira (peça 2, p. 157);
- f) conciliação bancária (peça 2, p. 158);
- g) relação de bens (peça 2, p. 159);
- h) demonstrativo de rendimentos (peça 2, p. 164-166);
- i) planilha da receita e da despesa (peça 2, p. 167);
- j) extratos bancários (peça 2, p. 160-162); e

k) diários de classe e relatórios técnicos das metas atingidas (peça 10, p. 141-153; peça 11, 12; peça 13, p. 1-105).

58.2. O cotejo entre o exigido e o apresentado revela 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 considerado como falha formal.

59. Quanto à execução físico-financeira, o exame dos documentos apresentados, tendo em conta a orientação explanada nos itens 15-16, conduz às seguintes inferências: a) os diários de classe e listas de frequência (peça 10, p. 141-153; peça 11, 12; peça 13, p. 1-105), que foram analisados pela CTCE, como descrito a seguir, constituem indícios da participação de treinandos nos cursos contratados; b) o contrato celebrado com o Instituto Paulista de Ensino e Cultura (peça 9, p. 80-83) demonstra a contratação de entidade para auxiliar o Sindicato na realização dos cursos de qualificação profissional, objeto do convênio; e c) os documentos de divulgação dos cursos (peça 9, p. 90-95) e as fotografias da cerimônia de entrega dos certificados (peça 9, p. 96-143; peça 10, p. 1-17) constituem indícios da realização dos cursos.

59.1. No tocante 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. 200, item 81). 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. 211), não podendo, portanto, ser exigidos do convenente.

59.2. Assim, observando tão somente aqueles parâmetros norteadores (itens 15-17), há indícios de que os cursos foram realizados. Malgrado esta constatação, em se tratando de convênio, cumpre proceder ao exame conjunto dos documentos constantes do processo, haja vista a necessidade de o convenente comprovar a relação existente entre objeto executado e os recursos disponibilizados mediante o convênio.

59.3. De início, observa-se que o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 290) previa que os recursos seriam assim distribuídos:

Item	Valor (R\$)	Participação (%)
Pessoal e encargos	149.500,00	23,35
Material didático	122.000,00	19,06
Transporte	163.800,00	25,58
Seguro de vida	2.100,00	0,33
Alimentação	75.300,00	11,76
Manutenção	67.700,00	10,57
Outros	59.820,00	9,34
Total	640.220,00	100,00

59.4. Comparando o referido plano de aplicação com as despesas declaradas na relação de pagamentos (peça 2, p. 144-155), verifica-se uma aparente conformidade, o que nos levaria à conclusão de que não houve desvio de finalidade ou objeto. No entanto, a ausência dos documentos

comprobatórios das despesas não permite atestar com precisão a veracidade das informações constantes da mencionada relação de pagamento, o que impede opinar conclusivamente sobre este aspecto.

59.5. Quanto à comprovação das despesas, a CTCE informou (peça 2, p. 192, itens 62-63) ter solicitado diretamente à executora os documentos contábeis correspondentes, bem como as fichas dos treinandos e comprovantes de entrega de vales-transportes. A entidade, segundo a CTCE, embora regularmente notificada, não teria apresentado os documentos requisitados.

59.6. Assim, à exceção do contrato celebrado com o IPEC (peça 9, p. 80-83), comentado no item 61 a seguir, não constam dos autos quaisquer documentos comprobatórios 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.

59.7. Como agravante, registre-se a existência de movimentação financeira irregular, como detectado pela CTCE (peça 2, p. 194-195):

72. Apesar de não terem sido apresentados todos os elementos contábeis, a CTCE, ao examinar as cópias dos extratos bancários e a Relação de Pagamentos, pode identificar algumas irregularidades, como se observa dos itens seguintes.

73. Os extratos bancários (fls. 261/263, volume II) e a Relação de Pagamentos (fls. 245/256, volume II) demonstram que R\$ 113.981,00 (cento e treze mil, novecentos e oitenta e um reais) foram movimentados mediante saque para o pagamento a 130 credores distintos, 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:

Art. 20 - Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro."

74. Outra irregularidade consistia no pagamento a diversos beneficiários mediante um único cheque compensado ou sacado. Citamos os exemplos: 1) O cheque nº 050 no valor de R\$ 21.482,95, compensado em 11/01/2000, destinou-se ao pagamento de 50 beneficiários, pessoas físicas, dentre os quais 37 não se encontram identificados nos Diários de Classe; 2) O cheque nº 065 no valor de R\$ 107.806,00 sacado em 10/0/12000, destinou-se ao pagamento de 128 beneficiários, pessoas físicas, dentre os quais 113 não se encontram identificados nos Diários de Classe.

59.8. Instados a justificar a impropriedade, por meio dos ofícios citatórios (peças 24 e 25), os responsáveis não se manifestaram acerca da ocorrência. Os procedimentos reportados pela CTCE encontram-se em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigente à época, o qual prevê 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. 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. Essa ocorrência impede que se estabeleça o nexo de causalidade entre os elementos apresentados pela conveniente e a execução do objeto pactuado.

60. Por derradeiro, cumpre anotar que consta dos autos um único documento comprobatório de despesas. Trata-se do contrato celebrado entre o Sindicato e o Instituto Paulista de Ensino e Cultura (peça 9, p. 80-83), tendo por objeto consultoria pedagógica para treinamento na execução dos cursos de qualificação e requalificação profissional de trabalhadores do filiados ao Sindicato, no valor de R\$ 389.600,00.

60.1. Os valores gastos com o beneficiário, num total de R\$ 249.520,00, encontram-se discriminados na Relação de Pagamentos (peça 2, p. 144-155), guardam correspondência com os extratos bancários (peça 10, p. 130-131), com o período de vigência (30/9/1999 a 30/9/2000) e com o objeto do convênio (peça 2, p. 49), como demonstra o quadro abaixo:

Item da Relação de Pagamentos	Localização	Valor (R\$)	Cheque	Data	Localização
2	peça 2, p. 144	73.200,00	48	17/12/1999	peça 10, 131
7	peça 2, p. 144	48.800,00	43	22/11/1999	peça 10, 130
193	peça 2, p. 154	63.760,00	74	10/1/2000	peça 10, 131
194	peça 2, p. 154	63.760,00	75	10/1/2000	peça 10, 131
Total		249.520,00			

60.2. Desse modo, tendo em conta a orientação deste Tribunal, exposta nos itens 15-16 supra, opino que, não obstante ausentes as notas fiscais, sejam considerados regulares tais gastos.

61. À míngua de documentos, mesmo limitando-se a observar os parâmetros norteadores fixados por este TCU (instrutores, treinandos e instalações físicas), não é possível afirmar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Sindicato. Assim, 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.

62. O débito apurado seria formado pelos seguintes valores, sendo que o os créditos dizem respeito às despesas com o IPEC, apontadas no item 60.1:

Data	Valor original (R\$)	Débito/Crédito
27/10/1999	256.088,00	Débito
22/11/1999	48.800,00	Crédito
17/12/1999	73.200,00	Crédito
29/12/1999	384.132,00	Débito
10/1/2000	63.760,00	Crédito
10/1/2000	63.760,00	Crédito

CONCLUSÃO

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

64. Em face da análise promovida nos itens 23-40, 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.

65. Os argumentos de defesa apresentados pelo Sindicato e pelo Sr. Antônio de Sousa Ramalho não lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado, como relatado nos itens 43-62. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

66. 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

67. 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);

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, que sejam julgadas irregulares as contas do Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região (CNPJ 60.505.260/0001-40) e do Sr. Antônio de Sousa Ramalho (CPF 763.329.008-06), 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:

Data	Valor original (R\$)	Débito/Crédito
27/10/1999	256.088,00	Débito
22/11/1999	48.800,00	Crédito
17/12/1999	73.200,00	Crédito
29/12/1999	384.132,00	Débito
10/1/2000	63.760,00	Crédito
10/1/2000	63.760,00	Crédito

*Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 26/3/2015: R\$ 2.731.690,06 (peça 38)



d) aplicar ao Sindicato dos Trabalhadores do Ramo da Construção Civil, Montagens, Instalações e Afins de São Paulo, Osasco e Região (CNPJ 60.505.260/0001-40) e ao Sr. Antônio de Sousa Ramalho (CPF 763.329.008-06), individualmente, 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, em 25/3/2015.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio R. A. Rocha

AUFC – Mat. 2716-2