VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades no Convênio Sert/Sine 91/1999, celebrado entre o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), e o Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região (Sehal), que tinha por objeto a realização de cursos de formação de mão de obra em diversas áreas de atuação profissional. Os recursos eram provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao órgão estadual por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

2. O convênio foi firmado no valor de R$ 300.174,00, integralmente à conta do órgão concedente. A Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP) repassou os recursos para a entidade convenente, por meio dos cheques 1353 e 1505, nos valores de R$ 120.069,60 (18/10/1999) e R$ 180.104,40 (21/12/1999), respectivamente.

3. Na fase interna da TCE, o tomador de contas concluiu pela impugnação total das despesas, devido a não comprovação do cumprimento do objeto avençado, o que foi caracterizado pelas seguintes irregularidades:

3.1. ausência de diários de classe para três turmas de cozinheiro e uma turma de confeiteiro, contrariando a Cláusula Segunda, II, "s", item 2, do termo de convênio;

3.2. inconsistências na documentação comprobatória das despesas: notas com data igual ou posterior à data de término da realização dos cursos, impossibilitando sua disponibilização nas ações de qualificação; seguros contratados sem a apresentação da listagem de segurados; notas fiscais com descrições genéricas, sem indicação das quantidades adquiridas; despesas não previstas no plano de trabalho, contrariando os arts. 62 e 63 da lei 4.320/64, bem como a cláusula quarta, §2º, "a" e "c" do termo de convênio;

3.3. gastos com pessoas sem prova de vinculação ao convênio e ausência da relação de pessoas alocadas ao projeto, com indicação de nome, função e remuneração, contrariando a cláusula segunda, II, "s", item 1, do termo de convênio;

3.4. não apresentação dos comprovantes de fornecimento de transporte, alimentação e material didático aos treinandos, contrariando a cláusula segunda, II, alínea "s", item 7 do termo de convênio;

3.5. ausência da relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, na quantidade mínima de 5% do total de pessoas atendidas, contrariando a cláusula segunda, II, "s", item 8, do termo de convênio;

3.6. ausência de notas fiscais e recibos, comprobatórios das despesas, contendo a identificação do convênio, em desacordo com o art. 30 da IN STN 01/97.

4. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

5. Já no âmbito do TCU autorizei a citação do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do ABC e Região (Sehal) pelas constatações acima enumeradas acrescida de outra irregularidade verificada pela Secex/SP, qual seja:

5.1. inconsistências nos diários de classe, havendo registros de instrutores alocados para doze horas de aulas diárias, bem como instrutores com aulas simultâneas em turmas diferentes e, ademais, aulas de temas bastante díspares (e.g. microbiologia e modelo econômico brasileiro) ministradas pelos mesmos instrutores, sem que tenha sido apresentada a qualificação dos profissionais contratados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760537.

6. Devidamente citado, o Sindicato apresentou tempestivamente as suas alegações de defesa.

7. Em breve síntese, o Sehal informou que encaminhou à CGU manifestação acerca de possíveis irregularidades no andamento da tomada de contas autuada pelo MTE. Também protocolou denúncia no TCU sobre procedimentos errôneos e tendenciosos adotados pelo tomador de contas nesta TCE, que foi autuada como processo TC 013.333/2015-1. O responsável considerou as conclusões da Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) superficiais e tendenciosas, desprovidas de elementos de prova e de convicção suficientes para definir quais foram as condutas dos agentes públicos, solidários ou não, na concretização do débito.

8. O Sindicato questionou como o MTE poderia atestar a execução das ações tão somente com base na análise contábil e tardia das documentações enviadas. Expôs, ainda, a ocorrência de falhas de fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego dos convênios celebrados no âmbito do Planfor, o que já foi reconhecido pelo TCU.

9. Expôs que foi notificado uma única vez pelo MTE, em outubro de 2014, quinze anos após a realização do evento.

10. Em sua análise de mérito, a Secex/SP concluiu pela rejeição das alegações de defesa do responsável e propôs julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito, deixando de aplicar sanção pecuniária em vista da prescrição da pretensão punitiva no caso concreto.

11. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, que contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

12. Inicialmente, reputo não assistir razão ao responsável no que diz respeito à alegação de que a primeira notificação administrativa ocorreu quinze anos após a realização do evento. Consta dos autos notificação do Sindicato promovida pela Comissão de Tomada de Contas Especial em 5/6/2006, a fim de que a entidade apresentasse documentação relativa à execução do convênio.

13. Nas tomadas de contas especiais instauradas em virtude de irregularidades nos convênios celebrados com recursos oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, o TCU tem entendido que notificação para apresentação de documentação complementar, promovida pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho e Emprego (CTCE) , dentro do interstício a que se refere o art. 6°, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, constitui medida administrativa para caracterização ou elisão do dano apta a interromper o transcurso do mencionado prazo.

14. Esse foi o entendimento adotado nos Acórdãos 6.284/2016, 4.772/2016, 5.633/2016, 4.142/2016, 379/2016, 7.750/2015 e 4.460/2015, todos da Primeira Câmara.

15. Acerca de eventuais falhas que possam ter ocorrido na fase interna desta tomada de contas especial e que levaram o Sindicato a representar à CGU e denunciar ao TCU, considero que elas não têm o condão de macular o julgamento por esta Corte de Contas. Isso porque, no âmbito deste Tribunal, são reanalisados todos os elementos de prova encaminhados pelo tomador de contas e verificada a existência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Confirmados esses pressupostos, abre-se a etapa do contraditório e da ampla defesa, mediante a citação dos eventuais responsáveis, que terão a oportunidade de exercer tais garantias em sua plenitude.

16. Ademais, verifico que a denúncia objeto do TC 013.333/2015-1 foi considerada improcedente e arquivada, mediante o Acórdão 1.959/2016-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760537.

17. Não merece acolhida a alegação acerca da impossibilidade de o tomador de contas atestar a execução do objeto convenial, sem exercer o acompanhamento tempestivo, mas apenas com base em análise documental realizada de forma tardia. Julgo que, tivesse o Sindicato apresentado todos os documentos exigíveis nas cláusulas do convênio e nos normativos que regiam essa matéria, por ocasião da prestação de contas, seria possível demonstrar, em grande medida, o cumprimento do objeto do ajuste.

18. No entanto, o que se verifica é a ausência de documentos essenciais a comprovar a execução dos cursos, a exemplo dos diários de classes de algumas turmas (ausência de controle documental da frequência de cerca de 17% da meta de treinandos), dos comprovantes de entregas de alimentação, vales-transportes e material didático, apenas para citar alguns. Por sua vez, parte da documentação constante dos autos apresenta irregularidades como recibos e notas fiscais relativas a despesas não abrangidas pelo plano de trabalho ou mesmo sem referência ao termo de convênio, comprovantes de despesas emitidos após a realização dos cursos, sem menção à data de prestação dos serviços e, sobretudo, graves inconsistências nos registros dos supostos instrutores (ofertando aulas simultâneas em turmas diferentes, excesso de carga horária diária e ministrando disciplinas bastante díspares).

19. Ainda que tais elementos indicassem que os cursos previstos foram efetivamente realizados, o que não é o caso aqui observado, é papel do órgão concedente verificar a regularidade financeira da aplicação dos recursos, ou seja, certificar-se do nexo entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas na execução do objeto convenial, o que resta impossibilitado diante das mencionadas irregularidades na documentação contábil/fiscal.

20. Ainda sobre essa questão, merece relevo as considerações feitas pela unidade instrutora no sentido de que, diante das falhas sistêmicas verificadas pelo TCU na aplicação de recursos do Planfor, este Tribunal tem adotado uma visão mais finalística dos ajustes firmados e efetuado um exame menos rigoroso da documentação contábil, nas situações em que a prova dos autos evidenciem a execução física do objeto do convênio, especialmente quando demonstrada a tríade instrutores-treinandos-instalações físicas, o que não foi o caso ora examinado. Nesse sentido, é precisa a conclusão do *Parquet*:

> "9. Diante das múltiplas e incontornáveis incongruências na condução do convênio – cada uma das quais suficiente para impugnar a boa execução do acordo –, e considerando irremediavelmente prejudicada a comprovação da tríade instrutores-treinandos-instalações, consagrada pelo Acórdão nº 1802/2012-2ª Câmara, este representante do Ministério Público acompanha a proposta unânime da secretaria regional, opinando por que o Tribunal a adote como forma de deliberar."

21. Sendo assim, as informações constantes do processo não permitem concluir pela regular aplicação dos recursos, cabendo, portanto, julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos.

22. Por derradeiro, acerca da aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, registro que os fatos examinados ocorreram em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação da entidade decorreu prazo superior a dez anos. Resta, portanto, prescrita a pretensão punitiva no caso concreto, consoante decidido por essa Corte no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760537.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de julho de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56760537.