

**TC 029.109/2015-9**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

**Responsáveis:** Micael Ferrone Alves Pereira (CPF 144.217.918-06), Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania (CNPJ 03.587.224/0001-30)

**Advogado/Procurador:** Antônio Rosella, OAB/SP 33.792, e outros (peças 42 e 72), Roberto Machado De Luca de Oliveira Ribeiro, OAB/SP 120.070, e outros (peça 30)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

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 250/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania (Ibepec), com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004-Sert/SP.

## HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, 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/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 121-147), 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 social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

3. À peça 1, p. 151, consta aditivo firmado entre as partes com vistas a prorrogar a vigência do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP para 28/2/2005, ante o prazo originário de 31/12/2004.

4. Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, 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.

5. Nesse contexto, em 21/12/2004, foi firmado o Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 4-26) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e

financeira para qualificação social e profissional em auxiliar administrativo, operador de telemarketing com ênfase em informática, operador de telemarketing com especialização em vendas e informática, manutencista elétrico e hidráulico e transportador de cargas perigosas e de coletivos com excelência em atendimento, para 1.330 treinandos.

6. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 683.620,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 136.724,00 (peça 2, p. 20). O concedente faria as transferências em três parcelas, de R\$ 136.724,00, R\$ 375.991,00 e R\$ 170.905,00 (peça 2, p. 20). Foi pactuado que o convênio se encerraria em 28/2/2005 (peça 2, p. 22).

7. A primeira parcela foi liberada em 24/1/2005 (peça 2, p. 42), por meio do cheque 850079 do Banco do Brasil. As demais, em 2/3/2005 (peça 2, p. 54) e 14/3/2005 (peça 2, p. 64), mediante, respectivamente, os cheques 850162 e 850209, também do Banco do Brasil.

8. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União, mediante o Relatório de Fiscalização 537, constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 23-105), motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para “para proceder à Tomada de Contas Especial, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE nº 48/2004-SERT/SP”, conforme a Portaria-SPPE 1/2007 (peça 1, p. 21).

9. Com o desenrolar das apurações, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 7-19), por meio da qual se recomendou a autuação de TCE para cada um dos 85 convênios firmados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP. Destarte, mediante a Portaria 117/2010, a SPPE constituiu Comissão para (peça 3, p. 39):

(...) proceder a Tomada de Contas Especial com o objetivo de realizar o desmembramento do processo de Tomada de Contas Especial nº 46219.003303/2007-12, instaurando processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 048/2004.

10. Finalmente, a CTCE foi transformada em Grupo Executivo, conforme a Portaria-SPPE 52/2011 (peça 3, p. 48). O resultado dos trabalhos foi a constituição de 84 TCEs (peça 10, p. 23), apurando irregularidades individualizadas por convênio.

11. Nessa oportunidade, examina-se as inconformidades levantadas no âmbito do Convênio Sert/Sine 250/04 e analisadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2015 (peça 10, p. 97-106), que se baseou na Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 23-29).

12. O Tomador de Contas Especial concluiu que a defesa dos responsáveis não elidiu as irregularidades verificadas na execução do convênio em apreço e evidenciadas na Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE, quais sejam (peça 10, p. 25):

- a) liberação da 2ª e 3ª parcelas após a vigência do Convênio;
- b) não apresentação de documentos contábeis idôneos e sólidos que comprovassem onexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, contrariando o art. 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997;
- c) não comprovação de entrega de material didático e lanches aos treinandos, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da cláusula segunda do Convênio Sert/Sine 250/04;
- d) não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho em desacordo com o item 2.2.26 da cláusula segunda do Convênio Sert/Sine 250/04;
- e) realização de movimentação bancária indevida, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa-STN 1/1997;
- f) realização de despesas não suportadas no Plano de Trabalho;

- g) ausência de pesquisa de mercado na aquisição de material e serviços;
- h) pagamentos feitos aos coordenadores e instrutores, sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do Convênio, além dos coordenadores não constarem no Projeto Básico;
- i) pagamento de coordenadores, recolhimento de encargos, despesas de manutenção e divulgação acima do previsto no Plano de Trabalho;
- j) ausência de supervisão e acompanhamento das ações contratadas, contrariando o item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 250/04.

13. Ante a impossibilidade de demonstrar a efetiva execução das ações do convênio por meio de documentação idônea, foi glosada a integralidade do valor repassado pela Sert/SP no convênio.

14. Além do Instituto e de seu presidente à época, senhor Micael Ferrone Alves Pereira, também foram considerados solidários no débito os senhores Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador estadual do Sert/SP.

15. Os responsáveis foram notificados à peça 10, p. 108-128.

16. A CGU, conforme o Relatório de Auditoria 1610/2015, anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial (peça 10, p. 148-151), tendo sido certificada a irregularidade das contas tratadas nos autos, tal qual atesta o Certificado de Auditoria 1810/2015 (peça 10, p. 154). Finalmente, o dirigente do controle interno concluiu pela irregularidade das contas, como se depreende do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1810/2015 (peça 10, p. 155).

17. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou, em 2/10/2015, ter tomado ciência dos documentos acima mencionados (peça 10, p. 158).

18. No âmbito deste TCU, a instrução inicial (peça 14) propôs a citação solidária do Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania (Ibepec), executor, e dos senhores Micael Ferrone Alves Pereira, então presidente da entidade, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Carmelo Zitto Neto, ex-coordenador do Sine/SP, pelas ocorrências descritas no item 46 daquela instrução.

19. Anuindo ao proposto, a senhora diretora, com fulcro na delegação de competência conferida pelo art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD, nº 1, de 22/8/2014, do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, c/c o art. 1º, II, da Portaria Secex/SP 22, de 12/9/2014, determinou que se procedesse à citação dos responsáveis (peça 15), que foi realizada do seguinte modo:

Responsável	Ofício	Localização	Aviso de Recebimento	Localização
Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania	2035/Secex-SP, de 4/8/2016	Peça 23	Ausente	Peça 37
	2598/Secex-SP, de 29/9/2016	Peça 40	Ausente	Peça 44
	11/Secex-SP, de 9/1/2017	Peça 50	Recebido em 19/1/2017	Peça 51
Micael Ferrone Alves Pereira	1998/Secex-SP, de 2/8/2016	Peça 22	Mudou-se	Peça 25
	2427/Secex-SP, de 8/9/2016	Peça 35	Recebido em 15/9/2016	Peça 39

Responsável	Ofício	Localização	Aviso de Recebimento	Localização
Francisco Prado de Oliveira Ribeiro	1997/Secex-SP, de 2/8/2016	Peça 21	Recebido em 11/8/2016	Peça 26
Carmelo Zitto Neto	1996/Secex-SP, de 2/8/2016	Peça 20	Recebido em 15/8/2016	Peça 27
	2409/Secex-SP, de 29/8/2016	Peça 33	Recebido em 6/9/2016	Peça 36

20. Vencida a etapa de comunicações, os responsáveis apresentaram suas defesas (peças 31, 41, 55 e 59-70), que serão sumariadas e examinadas na seção seguinte.

### EXAME TÉCNICO

#### Citação do Sr. Micael Ferrone Alves Pereira e do Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania

21. De início, cabe esclarecer que, embora apresentadas em peças distintas (peças 55 e 59-70), as defesas possuem, em regra, o mesmo conteúdo, razão por que serão analisadas em conjunto. Quando necessário, isto é, quando o argumento não seja comum, será dado o devido destaque.

22. O Sr. Micael Ferrone Alves Pereira e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania foram citados pela seguinte ocorrência:

não comprovação de que o objeto do Convênio Sert/Sine 250/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, foi regularmente realizado, tendo em vista as irregularidades detectadas na Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE, no Relatório de Fiscalização 537, da Secretaria Federal de Controle (SFC)/CGU no Estado de São Paulo, no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2015 e no Relatório Técnico do Grupo de Trabalho Criado pelo Decreto 51.659/2007, da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, sintetizadas a seguir:

a) não apresentação de documentos contábeis idôneos e sólidos que comprovassem o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, principalmente no tocante à inexistência de identificação do nome e número dos convênios nos referidos documentos e à realização de despesas após o encerramento do ajuste, contrariando os arts. 8º, inciso V, e 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997;

b) não comprovação de entrega aos treinandos de material didático e lanches, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da Cláusula Segunda do Convênio Sert/Sine 250/04;

c) não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da Cláusula Segunda do Convênio;

d) realização de movimentação bancária indevida e de pagamentos de taxas bancárias, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa-STN 1/1997;

e) realização de despesas não suportadas no Plano de Trabalho;

f) ausência de pesquisa de mercado na aquisição de material didático, serviços de Divulgação e Manutenção;

g) pagamentos feitos aos coordenadores e instrutores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do Convênio, dada, principalmente, a ausência de qualquer assinatura dos responsáveis nos respectivos diários de classe e a informação de CPFs incorretos, suspensos ou pendentes de regularização em nome de alguns coordenadores e instrutores;

- h) pagamento de coordenadores, recolhimento de encargos, despesas de manutenção e divulgação acima do previsto no Plano de Trabalho;
- i) despesas executadas no valor de R\$ 2,68 por aluno, superior ao orçamento aprovado no plano de trabalho, de R\$ 2,57, e ao teto estabelecido na Cláusula Segunda, 'd', do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP;
- j) ausência de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços, em afronta à Cláusula Oitava do Convênio Sert/Sine 250/04;
- k) aquisição de bens e serviços por preços superiores aos contratados pela Força Sindical no âmbito do convênio Sert/Sine 218/04 e junto aos mesmos fornecedores;
- l) não apresentação da confirmação de recebimento dos vales transporte pelos treinandos na Turma 33 do Convênio Sert/Sine 250/04, no valor de R\$ 31.416,00;
- m) ausência de comprovação de entrega de vales transporte e de certificados aos alunos, dada a impossibilidade de cotejar as assinaturas nas respectivas declarações de recebimento com aquelas que deveriam constar dos diários de classe a apresentação de nota fiscal emitida por empresa que não produz certificados e na qual consta CNPJ de empresa diversa.

23. Legalmente representado (peça 42), o senhor Micael Ferrone Alves Pereira requereu, em duas oportunidades (peças 43 e 52), dilação do prazo inicialmente concedido, que foram deferidas (peça 46 e 54). Posterior e tempestivamente, apresentou sua defesa (peça 55) cujos argumentos seguem resumidos e analisados nos parágrafos seguintes.

24. Da mesma forma, o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania solicitou prorrogação de prazo em dois momentos. O primeiro pedido (peça 52) foi deferido pelo senhor diretor (peça 53) por mais 20 dias, contados do término do prazo inicial concedido, encerrando-se, portanto em 3/2/2017. O instituto, então, apresentou em 3/4/2017, intempestivamente, sua defesa (peças 59-70). O segundo pedido (peça 75), formulado pelos advogados do Instituto, não apreciado, deveu-se a alegada dificuldade de juntar o contrato social da entidade, de sorte a atestar a competência dos dirigentes da instituição para outorgarem procuração. Posteriormente, os procuradores do instituto esclareceram que não lograram êxito em localizar o aludido contrato social (peça 76). Malgrado a intempestividade e a não apresentação do contrato social, em observância, aos princípios do formalismo moderado e da verdade material, a defesa apresentada será examinada nos parágrafos seguintes.

#### Argumento: ilegitimidade passiva

25. A defesa do senhor Micael Ferrone Alves Pereira argumenta, em síntese, que o responsável apenas atuou como representante legal da entidade à época da celebração do convênio, não podendo, por conseguinte, figurar no polo passivo da presente TCE, pois não houve "pedido e/ou determinação para a despersonalização da pessoa jurídica do Instituto". Ademais, sustenta que não restaram "provados dolo e ou má fé de sua parte enquanto gestor do citado Instituto".

#### Análise

26. Os argumentos não podem prosperar.

26.1. A jurisprudência do TCU é firme no sentido da responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, submetendo-se todo aquele que administra dinheiros públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Acórdão 1.569/2007-2ª Câmara; Acórdão 6.636/2009-1ª Câmara e Acórdão 59/2009-Plenário).

26.2. A comprovação da regular aplicação dos recursos tem natureza personalíssima e intransferível, recaindo sobre o agente (pessoa física), aquele que tem o dever de prestar as contas,

em nome próprio ou como representante da pessoa jurídica a que está vinculado. Na qualidade de presidente do Ibepec, o Sr. Micael Ferrone Alves Pereira foi o responsável pela gestão dos recursos descentralizados por força do convênio Sert/Sine 250/04, atraindo para si a responsabilidade pessoal de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Em não apresentando documentação hábil para comprovar a execução do objeto e o nexo de causalidade entre despesas e receitas, deixa de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, sujeitando-se às penalidades legais.

26.3. Ademais não se trata do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, a qual em verdade não ocorreu no caso concreto. A questão principal, como dito, diz respeito à responsabilidade da pessoa física para comprovar a boa aplicação dos recursos públicos, semelhantemente aos convênios com prefeituras nos quais a responsabilidade recai, via de regra, sobre o titular prefeito e não sobre a entidade jurídica prefeitura. Nestas situações, não se aplica a teoria da desconsideração da personalidade jurídica da entidade, prevista no art. 50, do Código Civil Brasileiro, como já se pronunciou este TCU (Acórdão 2.763/2011 – Plenário):

13. No que tange à responsabilização da pessoa física, na figura de representante da entidade privada, entendo não aplicável, neste caso, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica da entidade, prevista no art. 50, do Código Civil Brasileiro, tendo em vista que o dever de prestar contas do administrador desses recursos é inerente à atribuição que lhe foi dada, qual seja, o gerenciamento de recursos federais repassados para o alcance de finalidade pública, e essa responsabilidade já tem previsão constitucional, conforme defendido pelo representante do Ministério Público em seu parecer.

26.4. Acerca das alegações que a defesa traz referentes ao dolo e à culpa, registra-se que, no âmbito dessa Corte, a conduta do responsável que gere recursos públicos deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, conforme se extrai do voto condutor do Acórdão 3.218/06 – Primeira Câmara, *in verbis*:

11. Por esse aspecto objetivo, a boa-fé só existe quando os atos possam ser enquadrados num modelo de prudência, diligência e cuidado que a sociedade espera daquele que usa dinheiro público. Assim, a falta de boa-fé objetiva independe da intenção do agente no sentido de praticar algo nocivo e está mais associada à tipificação de *culpa*, pois, para caracterizá-la, basta se ter negligência, desleixo ou inabilidade inaceitável para quem se dispõe a gerir haveres que não são seus em prol da coletividade.

26.5. A jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação deste ter agido com dolo ou de restar comprovada a apropriação de recursos por parte do gestor.

26.6. Assim, impõe-se rejeitar o alegado.

Argumento: decurso de prazo superior a dez anos

27. Sustentam os citados que, decorridos mais de dez anos entre a execução do convênio e a citação promovida por este TCU, restaria configurado prejuízo à defesa, o que conduziria ao reconhecimento de serem ilíquidáveis as presentes contas, ordenando-se, assim, o seu trancamento e, conseqüente, arquivamento. Este entendimento, segundo a defesa, encontraria suporte em decisões desta Corte (por exemplo, Acórdão 7.693/2010 e 2.410/2006-1, ambos da 1ª Câmara). Aduz que, após tanto tempo, “nem mesmo a guarda de documentos é obrigatória pela legislação que rege a iniciativa privada, o que toma materialmente impossível o regular exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”.

Análise

28. Consta dos autos que a primeira notificação válida endereçada ao Instituto data de 29/5/2008 (peça 3, p. 86). Tal comunicação foi expedida pela Sert/SP. Em resposta à mencionada

comunicação, a executora apresentou defesa em 25/7/2008 (peça 3, p. 92-115). Posteriormente, no âmbito federal, o senhor Micael Ferrone Alves Pereira, por meio do Edital (peça 10, p. 54) de 10/9/2014 e o Ibepec, por meio do Ofício 586/2014/GETCE/SPPE/TEM (peça 10, p. 45), recebido em 12/4/2014, como atesta o Aviso de Recebimento (peça 10, p. 57), foram notificados para apresentação de defesa ou recolhimento do débito apurado.

28.1 Ora, como relatado nos itens 5 e 6, acima, o convênio em comento vigeu de 21/12/2004 a 28/2/2005, período em que teriam ocorrido as impropriedades. Portanto, entre o intervalo em que ocorreram as supostas irregularidades e as notificações dos responsáveis, não houve extrapolação do mencionado prazo decenal.

28.2. Ademais, tem-se entendido, no âmbito deste Tribunal (Acórdão 729/2014-TCU-Plenário), que: “o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado”. Isso não ocorre no presente caso. Conquanto tenha alegado prejuízo, o responsável não explicita quais documentos que, eventualmente, não constam dos autos e que não podendo mais ser produzidos impedem sua defesa. Ora, o prejuízo à defesa não é presumido, devendo ser provado, o que não ocorreu.

28.3 Quanto ao prazo para guarda de documentos, o art. 30, § 1º, da Instrução Normativa - STN 1/1997, abaixo transcrito, determina que os mesmos devam ser arquivados pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, o que não ocorreu no presente caso:

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.

28.4. Desse modo, mister rejeitar as alegações apresentadas.

#### Argumento: negação das irregularidades

29. No mérito, os responsáveis não respondem os itens questionados, optando por negar a ocorrência de irregularidades na gestão dos recursos repassados e afirmando que o objeto foi plenamente executado.

#### Análise

30. Nada obstante esta postura, proceder-se-á ao exame das impropriedades descritas nos ofícios citatórios (peças 35 e 50) e transcritas no item 22, supra, com arrimo nos documentos constantes dos autos. Esclareço, apenas, que alguns itens, por guardarem relação entre si, serão examinados em conjunto.

a) não apresentação de documentos contábeis idôneos e sólidos que comprovassem o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, principalmente no tocante à inexistência de identificação do nome e número dos convênios nos referidos documentos e à realização de despesas após o encerramento do ajuste, contrariando os arts. 8º, inciso V, e 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997;

d) realização de movimentação bancária indevida e de pagamentos de taxas bancárias, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa-STN 1/1997.

31. Os itens “a” e “d”, acima transcritos, relativos à execução financeira do convênio, serão examinados em conjunto.

31.1. De início, cumpre assinalar que os autos contemplam diversos documentos, indicando que os recursos foram aplicados no objeto do convênio. Nesse sentido, convém salientar que existe compatibilidade entre as Relações de Pagamentos (peça 4, p. 236, 278, 312 e 352; peça 5, p. 34, 76, 124, 128, 132, 160, 170 e 174), os extratos bancários (peça 5, p. 212-218), os recibos e as notas fiscais, como demonstrado no Quadro 1, anexo (peça 58). Vale dizer, as despesas descritas nas Relações de Pagamentos estão suportadas por documentos comprobatórios e encontram correspondências nos extratos bancários. A título de ilustração, seguem, abaixo, dois exemplos de documentos que, por sua compatibilidade, apresentam potencial para demonstrar a regular aplicação dos recursos:

<b>Descrição de Despesa</b>	<b>Registro na relação de pagamentos</b>	<b>Recibo ou nota fiscal</b>	<b>Registro no extrato bancário</b>
Prestação de instrutores	peça 4, p. 236	peça 4, p. 244	peça 5, p. 212
Prestação de serviços de divulgação	peça 5, p. 174	peça 5, p. 176	peça 2, p. 214

31.2. Ademais, há outros documentos que indicam a realização de despesas necessárias e pertinentes à consecução dos cursos pactuados, tais como: a) Guias de Previdência Social (peça 4, p. 302 e peça 5, p. 14); b) dezenas de diários de classe e de frequência (peça 6, p. 44-200; peça 7, p. 104-322 e peça 8, p. 2-62); c) relação de educandos inscritos (peça 6, p. 288-398 e peça 9, p. 10-144); d) relação de certificados entregues (peça 9, p. 244-306) e e) relação de vales transportes entregues aos alunos (peça 9, p. 310-400; peça 10, p. 4-22).

31.3. Cabe ressaltar que, dentre as notas fiscais apresentadas pela executora quando da prestação de contas final, algumas, discriminadas no quadro abaixo, foram encaminhadas aos órgãos fiscais tributários competentes para que se pronunciassem acerca da autenticidade das mesmas, tendo em vista os apontamentos constantes do Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 23-105). Da análise, concluiu-se que as aludidas notas seriam autênticas e verdadeiras, conforme pareceres constantes dos autos, abaixo indicados:

<b>Credor</b>	<b>Documento</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Localização</b>	<b>Parecer</b>
AGE Brasil Prop. e Com. Ltda.	NF 30	52.106,50	Peça 5, p. 176	Peça 3, p. 125
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	NF 19	212.630,00	Peça 5, p. 130	Peça 3, p. 211
Remacon Proc. de Dados	NF 34	7.645,00	Peça 5, p. 44	Peça 3, p. 214
SJF Locações e Reparos em Geral	NF 6	36.625,00	Peça 5, p. 172	Peça 3, p. 214
Gráfica e Editora Serrano Ltda.	NF 394	65.720,00	Peça 5, p. 40	Peça 3, p. 179 e 213
W Barreto da Silva-Me	NF 88	7.645,00	Peça 5, p. 42	Peça 3, p. 126 e 185
	<b>Total</b>	<b>382.371,50</b>		

31.4. Portanto, sob este aspecto, diferentemente do apontado pelo GETCE, forçoso concluir tratarem-se de documentos idôneos, como restou considerado pelos órgãos fazendários competentes.

31.5. Contudo, não basta a idoneidade dos documentos, é necessário, ainda, verificar a compatibilidade das despesas neles consignadas com a movimentação bancária, de sorte a estabelecer um nexo de causalidade entre os recursos transferidos e os gastos incorridos. Neste sentido, elaborou-se o Quadro 1 (peça 58), que demonstrou haver correspondência entre as notas fiscais/recibos e os pagamentos efetuados, por meio de cheques ou transferência eletrônica

disponível (TED). Ou seja, a partir da análise do Quadro 1, é possível afirmar que as despesas do convênio foram custeadas com os recursos descentralizados.

31.6. No tocante ao pagamento de tarifas bancárias, relatou-se um gasto no montante de R\$ 175,85, procedimento que seria defeso a teor do disposto no art. 8º, VII, da IN STN 1/1997:

Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

VII - realização de despesas com taxas bancárias, com multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;

31.7. No entanto, consultando os documentos constantes dos autos, verifica-se que estas despesas, embora descontadas da conta específica, não foram lançados à conta dos recursos descentralizados, mas sim da contrapartida, como demonstra a Relação de Pagamentos constante da peça 5, p. 294.

31.8. Em relação ao fato de que alguns documentos comprobatórios das despesas não estariam devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, como previsto no art. 30, da Instrução Normativa – STN 1/1997, abaixo transcrito, verifica-se que, de fato, a maioria dos documentos comprobatórios das despesas (v.g Notas Fiscais: peça 5, p. 40, 42, 44, 48 e 50) não identificam o convênio:

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.

31.9. Todavia, considerando que se conseguiu relacionar os comprovantes de despesas com os extratos bancários, como assinalado no item 31.5, acima, opina-se que a ocorrência seja considerada formal.

31.10. Portanto, em face das considerações expendidas, opina-se que as ocorrências descritas nos itens “a” e “d” devam ser desconsideradas.

32. Ainda, sob a ótica da execução financeira, mister tecer outras considerações acerca de irregularidades apontadas nos diversos relatórios desta TCE (peça 3, p. 64-81 e peça 10, p. 23-29 e 97-106).

33. Primeiro, destacou-se a ocorrência de saques em dinheiro da conta específica. Neste sentido, transcrevo trecho da instrução inicial que descreve a impropriedade (item 22, peça 14):

Com efeito, no dia 27/1/2005 foi sacado o valor de R\$ 30.000,00 (peça 5, p. 212). Muitos outros saques foram efetuados nos períodos subsequentes, podendo-se citar a retirada de R\$ 52.106,50 em 2/3/2015, R\$ 99.000,00 em 4/3/2005 (peça 5, p. 214), R\$ 73.630,00 e R\$ 27.800,00, ambos em 22/3/2005 (peça 5, p. 116). De modo consolidado, dos R\$ 683.620,00 repassados pela Sert/SP, foram sacados R\$ 352.854,50, aproximadamente 52% do total (peça 1, p. 73).

33.1. Tal procedimento seria defeso a teor do que dispõe o art. 20, da Instrução Normativa STN 1/1997, *verbis*:

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 identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor

33.2. Ao ser indagada sobre a ocorrência, ainda na fase interna deste procedimento, a executora prestou os seguintes esclarecimentos (peça 1, p. 76):

"A empresa não efetuou saques em dinheiro, sendo os pagamentos através de cheques nominais para os seguintes fornecedores:

(...)

Todos estes fornecedores tiveram seus pagamentos efetuados em cheques nominais à sua empresa, e optaram em receber na agência, porque tinham seus compromissos aprazados e necessitavam do dinheiro para quitá-los, sendo que desta forma não teriam que pagar em dobro a CPMF ou tarifas bancárias. Observamos que, nossa Entidade em nenhum momento infringiu o artigo 20 da IN 01/1997, pois cumprimos o que está descrito, conforme abaixo:

"IN 01/1997 - 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."

(...)

O restante do valor apontado, R\$23.699,50, são pagamentos em cheques de guias como DARF, GPS, ISS, efetuados na agência bancária detentora da conta da empresa, portanto lançadas no extrato como dinheiro, e alguns saques de instrutores, efetuados pelos mesmos porque não possuíam conta bancária.

33.3. Visando demonstrar quais valores estariam nesta situação, elaborou-se o Quadro 2, peça 58. O exame do aludido quadro, mostra que uma parte dos valores sacados da conta específica, R\$ 17.910,00, destinou-se ao pagamento de impostos; outra, R\$ 3.828,00, ao pagamento de pessoal, e a maior fração, R\$ 331.116,50, a fornecedores. Como se constata da sexta coluna, do Quadro 2, todos estes pagamentos foram efetivados por meio de cheques, descritos nas relações de pagamentos. A defesa do Instituto apresentou fotocópias destes títulos, abaixo relacionados, demonstrando tratar-se de cheques nominais, sendo, portanto, verossímil a alegação:

<b>Credor</b>	<b>Nº Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Cópia</b>
INSS	Cheque 146	8.116,42	Peça 63, p. 98-99
União	Cheque 138	249,98	Peça 63, p. 113-114
INSS	Cheque 105	8.072,92	Peça 63, p. 94-95
Prefeitura de Guarulhos	Cheque 139	418,43	Peça 63, p. 100-101
União	Cheque 100	222,75	Peça 63, p. 91-92
União	Cheque 144	793,50	Peça 63, p. 103-104
Prefeitura De Guarulhos	Cheque 148	36,00	Peça 63, p. 96-97
Coordenador - Daniel	Cheque 140	739,50	Peça 63, p. 118-119
Coordenador - Roberto Rabelo	Cheque 94	391,50	Peça 63, p. 122
Coordenador - Andre M Ferreira	Cheque 91	261,00	Peça 63, p. 121
Coordenador - Andre Marques	Cheque 132	304,50	Peça 63, p. 108-109
Coordenador -Sergio Luiz	Cheque 135	304,50	Peça 63, p. 108-109

<b>Credor</b>	<b>Nº Cheque</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Cópia</b>
Coordenadora - Verônica G. Souza	Cheque 136	391,50	Peça 63, p. 111-112
Coordenadora - Veronica G. Souza	Cheque 96	391,50	Peça 63, p. 105-106
Simone G. Barbosa	Cheque 85	1.044,00	Não localizado
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	Cheque 65	30.000,00	Peça 63, p. 65-66
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	Cheque 66	10.000,00	Peça 63, p. 67-68
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	Cheque 108	99.000,00	Peça 63, p. 70-71
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	Cheque 142	73.630,00	Peça 63, p. 85-86
AGE Brasil Prop. e Com. Ltda.	Cheque 106	52.106,50	Peça 63, p. 81-82
W Barreto da Silva-Me	Cheque 143	27.800,00	Peça 63, p. 85-86
SJF Locações e Reparos em Geral S/C Ltda.	Cheque 145	36.625,00	Peça 63, p. 78
São Paulo Transporte S/A	Cheque 109	1.955,00	Peça 63, p. 88-89

33.4. Vale lembrar que todas as despesas estão suportadas por documentos comprobatórios, sendo que partes das notas fiscais apresentadas foram consideradas autênticas pelos órgãos fazendários. Assim, o exame do conjunto de documentos de despesa constantes dos autos (notas fiscais, recibos e extrato bancário) em confronto com extratos bancários, relações de pagamentos etc., demonstra a regularidade dos pagamentos efetuados.

34. Segundo, constata-se o pagamento, por meio da TED 790768 (peça 4, p. 218), no valor de R\$ 11.617,66, de 14/3/2005, a diversos credores, discriminados nas relações de pagamentos (peça 5, p. 34, 76, 124, 238). Embora tais despesas estejam suportadas por documentação comprobatória, não podem ser aceitas, ante a impossibilidade de vincular-se a aludida TED a um único fornecedor, o que afronta o art. 20, da IN - STN 1/1997, acima transcrito.

35. Pelo exposto, conclui-se que a documentação apresentada pelo Instituto conduz ao reconhecimento da execução do objeto do Convênio Sert/Sine 250/04, bem como da regularidade da execução financeira, à exceção dos pagamentos efetuados por meio da TED 790768, como visto no parágrafo antecedente, que implica a impugnação das despesas efetuadas por meio do aludido instrumento bancário, no valor de R\$ 11.617,66, em face da impossibilidade de vinculá-lo a um único fornecedor.

b) não comprovação de entrega aos treinandos de material didático e lanches, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da Cláusula Segunda do Convênio Sert/Sine 250/04;

c) não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da Cláusula Segunda do Convênio.

36. No tocante aos itens “b” e “c”, que dizem respeito à ausência de documentos que deveriam compor a prestação de contas, verifica-se que, de fato, como assinalado na instrução inicial (peça 14, itens 21 e 31), a executora não apresentou os mencionados documentos, inobservando, assim, os dispositivos lá citados.

36.1 Desse modo, permanecem as impropriedades.

h) pagamento de coordenadores, recolhimento de encargos, despesas de manutenção e divulgação acima do previsto no Plano de Trabalho.

37. No que concerne ao item “h”, cotejando as despesas previstas no Plano de Trabalho (peça 1, p. 217) com as realizadas, consoante Relação de Pagamento - Quadro Consolidado (peça 5, p. 196), verifica-se que, de fato, houve extrapolação de alguns grupos de despesa, como mostra o quadro abaixo:

<b>Natureza</b>	<b>Valor Previsto (R\$)</b>	<b>Valor Executado (R\$)</b>	<b>Diferença (R\$)</b>	<b>%</b>
Pessoal e Encargos	70.080,00	62.104,09		-11,4
Material didático	103.555,00	120.272,66	16.717,66	16,14
Alimentação	212.800,00	212.630,00		-0,1
Transporte	180.880,00	180.880,00		-
Seguro de Vida	6.650,00	2.460,50		-63,0
Manutenção	31.474,00	36.625,00	5.151,00	16,3
Divulgação	44.000,00	52.900,00	8.900,00	20,2
Remanejamento*	34.181,00			-
<b>Total</b>	<b>683.620,00</b>	<b>667.872,25</b>	<b>30.768,66</b>	

37.1. No entanto, estes excessos, identificados nos itens “Material Didático”, “Manutenção” e “Divulgação”, correspondendo a aproximadamente 4,5% do valor total transferido a executora (R\$ 30.768,66/R\$ 683.620,00), foram cobertos com recursos da rubrica “Remanejamento”, como previsto no próprio Plano de Trabalho (peça 1, p. 217):

(\*) REMANEJAMENTO poderá totalizar até 5% (cinco por cento) do valor total do repasse, visando transferência entre itens, quando necessário. Poderá ser remanejado qualquer valor para cobrir ajustes nos custos dos cursos, desde que justificado.

37.2. Desse modo, mister relevar a ocorrência.

e) realização de despesas não suportadas no Plano de Trabalho

38. No que se refere ao item “e”, a instrução inicial (peça 14, item 23) destacou que se encontrariam nesta situação a locação de projetor (peça 5, p. 190) e os pagamentos de auxiliar de limpeza (peça 5, p. 188), de equipe de apoio (peça 5, p. 182) e da nota fiscal à peça 5, p. 106.

38.1. Na fase interna deste procedimento, a executora, ao manifestar-se sobre a ocorrência (peça 3, p. 107), afirmou que as despesas seriam pertinentes ao objeto conveniado e ressaltou que os materiais discriminados na mencionada nota fiscal seriam necessários à realização dos cursos de manutenção elétrica e hidráulica. Além disso, destacou o fato de o próprio convênio permitir o remanejamento de 5% das verbas o que, a seu visio, resolveria a situação.

38.2. De fato, assiste razão à executora, pois as mencionadas despesas, mormente a relativa à locação de projetor, guardam relação com objeto conveniado, podendo, assim, ser acolhidas. Pondera-se, ainda, que tais pagamentos não causaram dano ao erário ou não acarretaram aumento do valor pactuado. Além disto, os serviços foram efetivamente prestados.

38.3. Desse modo, opina-se pelo afastamento da irregularidade.

g) pagamentos feitos aos coordenadores e instrutores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do Convênio, dada, principalmente, a ausência de qualquer assinatura dos responsáveis nos respectivos

diários de classe e a informação de CPFs incorretos, suspensos ou pendentes de regularização em nome de alguns coordenadores e instrutores.

39. Quanto ao item “g”, tal constatação decorreu, principalmente, da ausência de qualquer assinatura dos responsáveis nos respectivos diários de classe e da informação de CPFs incorretos, suspensos ou pendentes de regularização em nome de alguns coordenadores e instrutores.

39.1. Malgrado a ausência de assinatura dos diários de classe (peças 6, p. 45-200; 7, p. 104-322; e 8, p. 2-62), neles constam outros elementos que permitem relacioná-los ao convênio, tais como, nome do instrutor, nº da turma, período do curso. A par disto, como destacado no item 31.5, acima, há perfeita correspondência entre os documentos comprobatórios dos pagamentos efetuados aos instrutores e os registros bancários.

39.2. Com relação a CPFs irregulares, verifica-se no quadro constante da peça 3, p. 79, que, do universo informado, apenas três apresentaram inconsistências. Destes, dois dizem respeito a situações de regularização perante a Receita Federal, o que não impede a identificação do contribuinte nem configura irregularidade; já o terceiro CPF, em nome de Anderson Geraldo Barbosa, encontra-se com erro de digitação. Verifica-se, no recibo de pagamento assinado pelo mencionado instrutor (peça 4, p. 272), que constou o CPF 242.280.668-57 quando o correto seria 292.280.668-57 (peça 56), como consta no sistema da Receita Federal.

39.3. Assim, diante de erros formais, opina-se pelo afastamento da impropriedade.

f) ausência de pesquisa de mercado na aquisição de material didático, serviços de Divulgação e Manutenção;

j) ausência de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços, em afronta à Cláusula Oitava do Convênio Sert/Sine 250/04;

40. Com relação às impropriedades descritas nos itens “f” e “j”, a instrução inicial (peça 14, itens 24 e 25) destacou que, no Relatório de Fiscalização 537, constou a informação de que o conveniente não realizou licitação para a aquisição de bens e serviços (peça 1, p. 38). A par disto, a Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE acrescentou que, no caso da aquisição de material didático, serviços de divulgação e manutenção, não houve sequer cotação de preços (peça 10, p. 25). Nestes casos, a executora teria descumprido a cláusula oitava do Convênio, *verbis*:

#### Cláusula Oitava

Fica estabelecido que a IBEPEC INSTITUTO BRASIL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E DA CIDADANIA, subordinar-se-á às normas relativas às licitações, previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em todas as compras ou execução de serviços necessários ao desenvolvimento do Convênio, adotando os procedimentos assemelhados, conforme IN 001/97, artigo 27, Parágrafo único.

40.1. No presente caso, foi verificada a ausência de processo licitatório para a aquisição de serviços de divulgação, manutenção, alimentação e material didático, conforme quadro abaixo:

Credor	Natureza	Valor (R\$)	Localização
Gráfica e Editora Serrano Ltda.	Material didático	65.720,00	Peça 5, p. 40
W Barreto da Silva-Me	Material didático	27.800,00	Peça 5, p. 42
AM Lanchonete e Rotisserie Ltda.	Alimentação	212.630,00	Peça 5, p. 130
SJF Locações e Reparos em Geral Ltda.	Manutenção	36.625,00	Peça 5, p. 172
AGE Brasil Prop. e Com. Ltda.	Divulgação	52.106,50	Peça 5, p. 176
	<b>Total</b>	394.881,50	

40.2. Na defesa apresentada na fase interna desta TCE (peça 3, p. 105-106), a entidade alegou que, em razão dos prazos exíguos do convênio, “tornou-se impossível a realização de procedimento

licitatório, principalmente nos valores acima de R\$ 80.000,00, que seriam na modalidade Tomada de Preços.” Neste cenário, entendeu estar caracterizada situação especial a permitir a dispensa de licitação, como previsto no art. 24 da Lei 8.666/1993. Aduz que a decisão do gestor se arrimou, ainda, em parecer emitido por profissional contratado (peça 4, p. 188-228), que vislumbrou a ocorrência dos seguintes requisitos, a amparar a dispensa da licitação: a) situação emergencial, imprevisibilidade, risco, contratação direta como meio adequado para afastar o risco, limitação do objeto e limitação temporal.

40.3. De fato, a cronologia dos atos do processo demonstra a exiguidade de tempo entre a assinatura do convênio, o início das aulas e a conclusão do curso. Como reportado nos itens 5 a 7, supra, o convênio foi celebrado em 21/12/2004 (peça 2, p. 26) com encerramento fixado em 28/2/2005 (peça 2, p. 22); a primeira parcela foi liberada em 24/1/2005 (peça 2, p. 42), as demais em 2/3/2005 (peça 2, p. 54) e 14/3/2005 (peça 2, p. 64); os cursos ocorreram entre 3/1/2005 a 28/2/2005, o que dificultava a realização de procedimentos licitatórios, mormente tomada de preços.

40.4. Contudo, a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme demonstrado nos Acórdãos 1.826/2010-TCU-2ª Câmara, 279/2008-TCU-Plenário, 403/2008-TCU-1ª Câmara, 455/2008-TCU-1ª Câmara, 540/2008-TCU-Plenário, 1.971/2007-TCU-2ª Câmara, 3.390/2007-TCU-2ª Câmara, 3.506/2007-TCU-1ª Câmara, é no sentido de que, no uso de recursos públicos, mesmo aqueles geridos por particular, é obrigatória a aplicação dos dispositivos constitucionais, legais e infralegais relacionados às licitações, inclusive nos casos de dispensas de licitação e inexigibilidades. Assim, a ausência de processo licitatório para aquisição de bens ou serviços com recursos públicos configura irregularidade, vez que afronta o Princípio Constitucional da Licitação (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal/1988).

40.5. Em que pese o fato da entidade não ter realizado procedimentos licitatórios para aquisição de determinados serviços e/ou produtos, o Instituto apresentou, em sua defesa, cópia dos processos de compra dos insumos questionados, divulgação, material didático, alimentação e manutenção (peça 63, p. 176-268; peça 64, p. 1-199). Cada um destes processos está instruído com os seguintes documentos: autorização do ordenador de despesa, justificativa da aquisição, cópia do convênio Sert/Sine 250/04, parecer jurídico autorizando a dispensa de licitação, cotações de preços, contrato social do fornecedor, contrato celebrado, certidões do fornecedor, atesto de recebimento dos bens/serviços, recibos/notas fiscais e comprovantes de pagamento.

40.6. De destacar que apenas nos casos de aquisição de material didático (peça 63, p. 176-241) e serviços de divulgação (peça 64, p. 93) não houve cotação de preço. Nestas hipóteses, caberia à executora atentar ao disposto no artigo 26, da Lei 8.666/1993, *verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

40.7. Malgrado seja irregular o procedimento adotado, cabe ressaltar que não foi apontado superfaturamento ou desvio dos recursos, de forma que não se deve imputar débito aos responsáveis. Neste caso, caberia aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por inobservância do dever constitucional e legal de licitar. Contudo, ante a ocorrência de prescrição punitiva, conforme explanado no item 67, abaixo, deixa-se de propor a medida.

i) despesas executadas no valor de R\$ 2,68 por aluno, superior ao orçamento aprovado no plano de trabalho, de R\$ 2,57, e ao teto estabelecido na Cláusula Segunda, 'd', do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP;

41. No que concerne ao item "I", o tema foi tratado nos itens 28 e 29, da instrução inicial (peça 14). De fato, o valor médio de R\$ 2,57 por aluno foi estipulado na cláusula segunda, 'd', do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, assim como no orçamento aprovado do Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 1, p. 241). Contudo, a Sert/SP considerou que as ações acordadas foram executadas por custo médio de R\$ 2,68/aluno, conforme quadro constante da peça 3, p. 69, ultrapassando, em aproximadamente 4%, o valor programado.

41.1. O exame daquele quadro mostra que, para calcular o custo médio de R\$ 2,68, a Sert/SP considerou um número matriculado de 1.245 alunos, sem demonstrar a origem deste critério. Ora, o convênio previa o treinamento de 1.330 alunos, sendo que, segundo o Relatório Técnico das Metas Atingidas – Quadro Consolidado (peça 6, p. 218), teriam sido efetivadas 1.347 inscrições. Ante a falta de indicação por parte da Sert/SP da origem do denominador utilizado, devem ser considerados os valores constantes dos demonstrativos que compõem a prestação de contas. Assim procedendo, não restará configurada a ocorrência.

41.2. Ademais, ainda que houvesse a mencionada extrapolação, o baixo percentual de acréscimo (4%) não justificaria a imputação de débito aos responsáveis.

41.3. Desse modo, opina-se pelo afastamento da impropriedade.

l) não apresentação da confirmação de recebimento dos vales transporte pelos treinandos na Turma 33 do Convênio Sert/Sine 250/04, no valor de R\$ 31.416,00;

42. No que atine ao item "T", persiste a falha apontada, uma vez que não houve a apresentação da lista de recebimento dos vales transportes relativa aos treinandos da Turma 33, do Convênio Sert/Sine 250/04, no valor de R\$ 31.416,00.

k) aquisição de bens e serviços por preços superiores aos contratados pela Força Sindical no âmbito do convênio Sert/Sine 218/04 e junto aos mesmos fornecedores;

43. No que concerne ao item "k", aquisição de bens e serviços por preços superiores aos contratados pela Força Sindical no âmbito do convênio Sert/Sine 218/04, consta do item 33, da instrução inicial (peça 14), o seguinte relato:

33. O controle interno também ressaltou que, nada obstante a Força Sindical, outra conveniente do PNQ, e o Ibepec serem entidades parceiras, tendo realizado pesquisa de preços e contratações com os mesmos fornecedores, o Ibepec, nesses casos, adquiriu bens e serviços a preços consideravelmente maiores, como se verifica abaixo (peça 1, p. 87-88):

"Nas compras de lanches para os cursos, o mesmo fornecedor A.M. Lanchonete e Rotisserie Ltda., cotou, para o mesmo período e mesma composição do lanche, preços de R\$3,50 e R\$3,60 por lanche, para os convênios nº 218/04 e 250/04, respectivamente. Tais preços foram contratados sem questionamento por parte das Entidades.

(...)

Para a manutenção de computadores foi contratado o fornecedor SJF - Locações e Reparos em Geral S/C Ltda. As propostas coletadas a título de pesquisa de preços não apresentavam qualquer detalhamento do serviço a ser realizado, (...). Calculando o custo médio por aluno

dessa manutenção (...) tem-se o custo médio de R\$18,10 por aluno no Convênio com a Força Sindical, e R\$35,20 no Convênio com o Ibepec.

Caso as contratações do Ibepec tivessem sido realizadas pelo preço praticado no Convênio com a Força Sindical, seria possível uma economia de R\$23.706,00 (R\$5.906,00 em lanches e R\$17.800,00 em manutenção de computadores).”.

43.1. À primeira vista, considerando tratar-se dos mesmos fornecedores, a diferença não se justificaria. Todavia, compulsando os autos, verifica-se que a executora, para contratação dos serviços mencionados no trecho acima transcrito, manutenção e divulgação, realizou cotação de preços (peça 63, p. 257-260 e peça 64, p. 130-133), optando pela contratação da empresa ofertante do menor preço.

43.2. Ora, não se apontou qualquer irregularidade nos procedimentos de compra da executora nem houve apresentação, por parte do CETCE, de outros orçamentos, visando comprovar suposto sobrepreço. Assim, considerando que a ocorrência limitou-se a comparar preços praticados por diferentes entidades, sem levar em consideração outros fatores, tais como, frete, opina-se pelo afastamento da irregularidade.

m) ausência de comprovação de entrega de vales transporte e de certificados aos alunos, dada a impossibilidade de cotejar as assinaturas nas respectivas declarações de recebimento com aquelas que deveriam constar dos diários de classe a apresentação de nota fiscal emitida por empresa que não produz certificados e na qual consta CNPJ de empresa diversa.

44. Com relação ao item “m”, desconsiderou-se a comprovação da entrega de vales transportes e de certificados aos alunos, diante da impossibilidade de cotejar as assinaturas nas respectivas declarações de recebimento com aquelas que deveriam constar dos diários de classe. Ainda, com relação aos certificados, destacou-se a apresentação de nota fiscal emitida por empresa que não produz certificados e na qual consta CNPJ de empresa diversa.

44.1. A impropriedade foi tratada no item 31 da instrução inicial (peça 14). Relatou-se que a CGU teria apontado a ausência, nos diários de classe, das assinaturas dos treinandos, o que inviabilizaria atestar a veracidade das assinaturas apostas nas listas de recebimento de vales transportes e de certificados (peça 9, p. 244-400; peça 10, 306). Ademais, no caso dos certificados, afirmou a Sert/SP que (peça 3, p. 75):

(...) para a confecção de Certificado de Conclusão, a Instituição utilizou dos serviços da empresa Remacon Processamento de Dados S/C Ltda., estabelecida na Rua Assis Valente, 60 Sala 01 Jardim Pinhal no Município de Guarulhos — SP. Por meio de contato telefônico obtivemos a informação de que a empresa não comercializa e não confecciona Certificado, tendo em vista operar no ramo de Prestação de Assessoria Contábil e Jurídica.

44.2. Quanto às listas de recebimento de vales transportes e de certificado (peça 9, p. 244-400, peça 10, peça 5, p. 3-22), verifica-se que as mesmas estão devidamente assinadas pelos beneficiários. A falta de assinatura nos diários de classe não é motivo suficiente para desconsiderá-las. Assim, opina-se pelo afastamento da impropriedade.

44.3. Em relação à nota fiscal emitida pela Remacon Processamento de Dados S/C Ltda. (peça 5, p. 44), malgrado o relato da Sert/SP (peça 3, p. 75), opina-se, também, pelo afastamento da impropriedade, pois, como destacado no item 31.5, a referida nota foi considerada autêntica pelos órgãos fazendários. A par disto, mesmo considerando que o relato da Sert/SP goza de fê pública, a afirmação de que a empresa não produziria certificados não está acompanhada de qualquer documento comprobatório, como uma declaração ou depoimento. Há apenas o registro de que tal informação teria sido obtida por meio de contato telefônico.

44.4. Desse modo, opina-se pelo afastamento da ocorrência.

45. Em conclusão, propõe-se que as alegações de defesa apresentadas sejam rejeitadas e as contas do responsável sejam julgadas irregulares, com a imputação do seguinte débito, como apurado nos itens 34 e 42, supra:

Ocorrência	Valor (R\$)
Pagamento, por meio da TED nº 790768 (peça 4, p. 218), no valor de R\$ 11.617,66, a diversos credores, discriminados nas relações de pagamentos (peça 5, p. 34, 76, 124, 238), em inobservância ao art. 20, da IN STN 1/1997 - (Item 34).	11.617,66
Não apresentação da confirmação de recebimento dos vales transporte pelos treinandos na Turma 33 do Convênio Sert/Sine 250/04, no valor de R\$ 31.416,00 – (Item 42)	31.416,00

#### Citação do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro

46. O Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, na qualidade de Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos, subscreveu o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 147) e o Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 26), bem como autorizou a liberação de verbas para a entidade executora, tendo sido citado em razão da seguinte ocorrência:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 250/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP tendo em vista:

- o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 250/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas 'a', 'b' e 'r' do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 250/04;
- liberação da última parcela do convênio em 14/3/2005, antes da apresentação da prestação de contas final, em 29/3/2005, e de sua aprovação, em 1/4/2005, em afronta à cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 250/04;
- liberação da segunda e terceira parcelas do convênio depois de sua vigência, sem a devida formalização de aditivo.

47. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada por esse responsável.

#### Argumento: incompetência do TCU para responsabilização de agentes públicos estaduais

48. Alega a defesa que não caberia à União, ainda que fosse portadora de crédito legítimo contra algum estado da Federação, sobrepor-se à competência deste último, para promover a responsabilização regressiva de seus agentes políticos e servidores. Nesse sentido, a defesa menciona decisão do Supremo Tribunal Federal – RE 228.977-2-SP.

#### Análise

49. Conforme consignado no item 2, supra, o PNQ/2004 e PlanTeQ/SP/04 foram executados com recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, repassados à Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, por meio Convênio MTE/CODEFAT 048/2004 (peça 1, p. 121-147), subscrito pelo senhor Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, então Secretário de Estado do Emprego e Relações do Trabalho. Trata-se, assim, de recursos federais descentralizados ao estado de São Paulo.

49.1. O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência. Por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. VI), compete a este fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. No mesmo sentido, disciplina o inciso VII do artigo 5º da Lei 8.443/1992, sujeitando à jurisdição do TCU os

responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. Também, a cláusula décima segunda do Convênio MTE/CODEFAT 048/2004 (peça 1, p. 143) previa a possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos de controle da União:

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA AUDITORIA

Os órgãos do Sistema de Controle Interno e Externo verificarão a legalidade, e a economicidade da gestão dos recursos destinados à execução deste Convênio, independentemente da ação fiscalizadora dos órgãos de controle interno e externo da União, de conformidade com a legislação vigente.

49.2. Portanto, à luz dos comandos legais e contratual citados, conclui-se ser o TCU competente para a análise dos fatos aqui tratados.

49.3. Outrossim, cumpre esclarecer que não se trata, nestes autos, de responsabilização regressiva de agentes políticos ou servidores do estado de São Paulo. Em face da Decisão Normativa TCU 57/2004, não havendo nesta TCE indícios de que o estado de São Paulo tenha se beneficiado com o repasse do convênio, responsabilizou-se apenas os gestores públicos envolvidos pelo débito apurado pelo GETCE, solidariamente com a entidade executora e seu dirigente à época dos fatos.

49.4. Por fim, vale observar que a decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada pela defesa, relativa ao Recurso Extraordinário RE 228.977-2-SP, versa sobre a ausência de responsabilidade civil da autoridade judiciária (magistrados) pelos atos jurisdicionais praticados, situação diversa da tratada nestes autos.

49.5. Portanto, não se pode acolher o argumento invocado.

#### Argumento: suposta responsabilização indevida do titular da Sert/SP

50. Em síntese, a defesa argumenta:

a) considerando que sua responsabilidade está contida no limite pessoal possível de sua ação como titular da Sert/SP, o que se poderia cobrar dele seria a montagem e o bom funcionamento do sistema de qualificação profissional no âmbito do estado de São Paulo;

b) não se poderia atribuir responsabilidade ao titular da Sert/SP por ter decidido em conformidade com pareceres técnicos e jurídicos emanados da estrutura governamental existente;

c) os atos praticados não eram discricionários, mas sim vinculados. Somente nos casos em que os processos indicassem alguma irregularidade, o então Secretário poderia intervir. Como a “estrutura burocrática”, montada à época, não indicou qualquer problema na execução das ações conveniadas e não tendo poder para reter os repasses acordados, entende ser necessário afastar sua responsabilidade;

d) a tardia liberação de recursos pela União favoreceu o descontrole administrativo, pois o prazo para a execução dos convênios tornou-se exíguo.

#### Análise

51. Inicialmente, releva registrar que compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

51.1. Nas justificativas apresentadas, alega-se, de modo geral, que as condutas adotadas não derivaram de vontade própria, mas seguiram as diretrizes definidas pelo então Ministério do Trabalho e Emprego. O argumento não merece prosperar, pois, além de não estar demonstrado, não

parece crível que um órgão do Governo Federal orientasse secretarias estaduais a descumprir norma editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (no caso, a Instrução Normativa 1/1997). Ademais, as próprias cláusulas do convênio não foram respeitadas, como se observa em diversas passagens deste relatório.

51.2. Convém recordar que, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 4-26), o titular da Sert/SP assumiu a obrigação pelo acompanhamento e fiscalização do convênio em tela, tendo em vista o disposto na cláusula terceira, inciso II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’, do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 125-127) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 6). Contudo, como destacado pelo GETCE (peça 10, p. 27-28), esta obrigação não restou cumprida de maneira eficiente:

Da análise dos documentos apreciados, não se constata a presença de relatórios ou pareceres que comprovem a realização de acompanhamento e fiscalização das ações de qualificação profissional contratadas, no sentido de verificar a regular execução do objeto do convênio, competência legal do órgão concedente, no caso o Ministério do Trabalho e Emprego, e conveniente, representado pela SERT/SP, por meio de seus representantes legais, conforme disciplinam as Cláusulas Terceira e Décima Primeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n° 048/2004 — SERT/SP e Cláusula Segunda do Convênio SERT/SINE n° 250/04, adiante transcritas:

(...)

Vale salientar que estas irregularidades deveriam ter sido detectadas, pela contratante, no ato da realização das ações de acompanhamento e supervisão, porém, não houve comprovação de que tenha havido supervisão, acompanhamento, controle e avaliação por parte da SERT/SP, como regulou a Cláusula Segunda, item 2.1.2, do Convênio n° 250/04/SERT/SINE, fls. 162, contribuindo assim, para que a qualidade das ações e os serviços prestados não atingissem os objetivos do PNQ.

51.3. Assim, além da sua responsabilidade genérica pelo bom funcionamento do sistema de qualificação profissional no âmbito do estado de São Paulo, cabia-lhe o acompanhamento e a fiscalização da execução do convênio, que, segundo assinalado, mostraram-se deficientes.

51.4. No tocante ao fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 2, p. 34, 46 e 58), tal situação constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir a sua responsabilidade como autoridade máxima incumbida de decidir pela prática desses atos. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

51.5. Por fim, ainda que a alegada demora na liberação de recursos pela União Federal tenha dificultado a implementação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) no estado de São Paulo, tal situação também não teria o condão de elidir a responsabilidade do titular da Sert/SP, podendo apenas ser considerada como circunstância atenuante. Todavia, não restou caracterizado o alegado atraso. Verifica-se que o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP foi celebrado em 30/6/2004 (peça 1, p. 147) e os repasses financeiros do MTE para a Sert/SP ocorreram em 24/8/2004 e 15/10/2004 (peça 1, p. 155, 159-163). Por sua vez, o Convênio Sert/Sine 250/04 foi celebrado em 21/12/2004 (peça 2, p. 26) e os repasses financeiros da Sert/SP para a entidade executora foram repassados em 24/1/2005 (peça 2, p. 42), 2/3/2005 (peça 2, p. 54) e 14/3/2005 (peça 2, p. 64). Conforme a prestação de contas apresentada pela entidade executora, os cursos que constituem o objeto do Convênio Sert/Sine 250/04 teriam sido realizados no período de 3/1/2005 a 28/2/2005 (peça 6, p. 30-32), sendo que o prazo de execução do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP se encerrou em 28/2/2005 (peça 1, p. 151). Em resumo, pelas datas assinaladas não é possível vislumbrar o suposto atraso por parte da União.

51.6. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

Argumento: a matéria já estaria sendo tratada no âmbito do Poder Judiciário

52. A defesa assere que em depoimento ao Ministério Público do Estado de São Paulo teria declarado ter “plena convicção da regularidade dos cursos realizados, porque participou de várias solenidades para entrega dos certificados, chamadas por muitos de Formatura, sendo certo que os alunos envolvidos, muitos deles desempregados, sempre acompanhados de familiares, agradeciam a oportunidade e se emocionavam com o ato...” (peça 31, p. 18).

Análise

53. Inicialmente, registre-se que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Por isso, não obsta a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas. Nesse sentido são os Acórdãos 3.036/2015-TCU-Plenário, 10.042/2015-TCU-2ª Câmara, 7.752-TCU-1ª Câmara, 7.475/2015-TCU-1ª Câmara, 7.123/2014-TCU-1ª Câmara.

53.1. Além disso, 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. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. No presente caso (excerto transcrito à peça 29, p. 19), tratando-se de depoimento prestado pelo próprio responsável, possui força probatória ainda mais limitada. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, 512/2016-TCU-2ª Câmara, entre outros).

53.2. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

Argumento: suposto transcurso de prazo superior a dez anos antes da notificação do responsável

54. Para a defesa teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data da execução do Convênio Sert/Sine 250/04 e a notificação válida do titular da Sert/SP, de forma que caberia o arquivamento do presente processo, em face do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, à semelhança do procedimento adotado nos processos TC 013.660/2014-4 e TC 013.720/2014-7.

Análise

55. A primeira notificação válida endereçada ao responsável é datada de 25/3/2015 (peça 10, p. 108), sendo entregue em sua residência em 27/3/2015, conforme Aviso de Recebimento (peça 10, p. 128). O convênio em tela vigeu de 21/12/2004 a 28/2/2005, período em que teriam ocorrido as impropriedades. Portanto, assiste razão à defesa, uma vez que houve transcurso do prazo de dez anos.

55.1. Contudo, tem-se entendido, no âmbito deste Tribunal (Acórdão 729/2014-TCU-Plenário), que: “o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado”. Isso não ocorre no presente caso. Conquanto tenha alegado prejuízo à defesa, o responsável não explicita quais documentos que, eventualmente, não constam dos autos e que não podendo mais ser produzidos impedem sua defesa. Ora, o prejuízo à defesa não é presumido,

devendo ser provado, o que não ocorreu. Dito por outras palavras, não há comprovação do prejuízo em face do transcurso de tempo, sendo certo que já constavam dos autos a documentação produzida pela própria comissão de TCE (peças 1 a 10).

55.2. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

Argumento: inobservância do prazo de 180 dias para encaminhamento de TCE ao TCU

56. Sustenta-se que a presente tomada de contas não teria observado o prazo máximo de 180 dias, a que alude o art. 11 da mencionada Instrução Normativa TCU 71/2012, para o seu encaminhamento a este E. TCU. A seu viso, tal falha ensejaria o trancamento das contas.

Análise

56.1. O descumprimento do prazo de 180 dias pela autoridade em nada altera a possibilidade de se buscar o ressarcimento. O prazo não é prescricional para a ação da autoridade e não implica a prescrição da TCE. Em outras palavras, o prazo estabelecido não tem qualquer relação com a prescrição do ilícito. Dessa forma, não há que se falar em trancamento das contas pelo não encaminhamento da TCE ao Tribunal em 180 dias.

56.2. Portanto, não procedem as alegações da defesa quanto às consequências em relação à inobservância do prazo estabelecido no artigo art. 11, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

Argumento: suposta imputação indevida/imprecisa de ocorrências ensejadoras de dano ao erário

57. Alega a defesa que eventual descumprimento de exigências contábeis ou mesmo fiscais, por parte da entidade executora, não poderia ser enquadrado como dano a ensejar a responsabilização do estado de São Paulo ou de seus agentes políticos e servidores, mormente porque não teria ocorrido, durante a execução do Convênio Sert/Sine 250/04, qualquer irregularidade que tivesse sido constatada pela Delegacia Regional do Trabalho, a quem se atribuiu função fiscalizadora.

57.1. Aduz que, no relatório elaborado pelo GETCE, não estaria claro qual a irregularidade ou o fundamento legal por que se considerou o Convênio Sert/Sine 250/04 como não executado, impondo a restituição do valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora.

Análise

58. Vale ressaltar que, diferentemente do alegado pela defesa, as ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 23-105), na Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 23-29) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2015 (peça 10, p. 97-106) não constituem mero descumprimento de exigências contábeis ou fiscais por parte da entidade executora. Ademais, os mencionados relatórios descrevem as ocorrências e os fundamentos legais infringidos, não podendo ser considerados imprecisos. A título de ilustração, cita-se o trecho da Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 27-28), transcrito no item 47.2, supra, que aponta a ocorrência de “supervisão e acompanhamento deficientes”, bem como indica a regra inobservada.

58.1. A competência atribuída às Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho na cláusula terceira, inciso I, alínea “h”, do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 123) não exclui a responsabilidade atribuída à Sert/SP na cláusula terceira, inciso II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’, do mencionado Convênio (peça 1, p. 125-127) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 250/04, que dispõe (peça 2, p. 6):

CLÁUSULA SEGUNDA - Das Obrigações e Competências dos Partícipes

(...)

2.1) COMPETE À SERT:

(...)

2.1.2) Manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;

58.2. Com relação à suposta falta de clareza na descrição das irregularidades tratadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2015 (peça 10, p. 97-106), vale observar que esse relatório faz referência à Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 23-29), que descreve essas ocorrências com maior grau de detalhamento. Por fim, na instrução inicial (peça 14) foram analisadas, de forma sistematizada, as ocorrências relativas ao Convênio Sert/Sine 250/04 apontadas na aludida Nota Técnica e nos demais documentos acima referidos, a fim de subsidiar a citação do responsável.

58.3. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações suscitadas pela defesa.

Argumento: suposta falta de comprovação da não realização dos cursos

59. Neste tópico, manifesta-se em relação a cada uma das ocorrências apuradas na Nota Técnica 55/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 23-29) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2015 (peça 10, p. 97-106), que assim resumiu:

1) liberação da 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> Parcelas após vigência do convênio; 2) não apresentação de documentos sólidos para comprovar o nexo causal das despesas e o objeto do convênio; 3) não comprovação da entrega do material didático e dos lanches; 4) não comprovação do encaminhamento dos formandos ao mercado de trabalho; 5) transação bancária indevida; 6) despesas não suportadas no Plano de Trabalho; 7) ausência de pesquisa de preços; 8) pagamentos a instrutores e coordenadores; 9) pagamentos acima do previsto no Plano de trabalho; 10) ausência de supervisão.

59.1. Com referência à impropriedade descrita no item 1, afirma que o relatório do GETCE não disponibilizou quaisquer informações sobre a ocorrência. Quanto ao tratado no item 2, alega tratar-se de falha praticada pela executora. Em relação aos itens 3 e 4, pondera que a falta de prova da entrega do material didático e do lanche e do não encaminhamento da relação dos formandos ao mercado de trabalho não faz prova de que os cursos não foram realizados, nem de que os materiais e lanches não foram entregues. No que diz respeito aos itens 6 e 9, alega que eventuais gastos excedentes não interferem na prestação de contas, “uma vez que responsabilidade se encontra limitada aos recursos transferidos, e não serão carreados mais recursos ao convênio” e que “despesas não previstas no Plano de Trabalho, podem, ou não, ser aceitas pelo órgão fiscalizador, caso as circunstâncias fáticas demonstrem a imperiosidade dos gastos para a execução do objeto conveniado.”. A defesa não se manifestou quanto às impropriedades descritas nos itens 5, 7, 8 e 10.

Análise

60. Estas ocorrências, mais afêitas à gestão dos recursos por parte da executora, foram objeto das citações endereçadas à conveniente e ao seu presidente à época (peças 18 e 19), sendo examinadas nos itens 28-39, supra, aos quais nos reportamos. E, em face da análise lá promovida, opina-se pelo acatamento parcial das alegações apresentadas.

Citação do Sr. Carmelo Zitto Neto

61. O Sr. Carmelo Zitto Neto, na qualidade de Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP à época dos fatos, subscreveu o Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 26), tendo sido citado em razão da seguinte ocorrência (peça 20):

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 250/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP tendo em vista:

- d) o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 250/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’ do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 250/04;
- e) liberação da última parcela do convênio em 14/3/2005, antes da apresentação da prestação de contas final, em 29/3/2005, e de sua aprovação, em 1/4/2005, em afronta à cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 250/04;
- f) liberação da segunda e terceira parcelas do convênio depois de sua vigência, sem a devida formalização de aditivo.

61.1. Em sua defesa (peça 41), o responsável alega, em síntese, que: a) não teve oportunidade de ampla defesa; b) parte da documentação, que deveria estar arquivada na Sert/SP, teria desaparecido; c) as vistorias realizadas, inclusive pelo MTE, foram consideradas adequadas; d) os pareceres técnicos e jurídicos mostravam-se favoráveis à assinatura dos convênios e aos pagamentos efetuados; e) as autorizações de pagamento partiram dos ordenadores de despesas da Sert/SP; f) os laudos de vistorias eram encaminhados à Coordenadoria, após passar por crivo superior e logo em seguida eram emitidas as autorizações de pagamentos; g) organizou e buscou suprir as necessidades do setor cuja lotação era composta por estagiários e funcionários inadequadamente preparados para suas funções.

#### Análise

62. Inicialmente cabem considerações semelhantes às tecidas no tocante à responsabilização do titular da Sert/SP. Nesse sentido, independentemente da sua responsabilidade genérica pelo bom funcionamento do sistema de qualificação profissional no âmbito do estado de São Paulo, o titular do Sine/SP, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 250/04 (peça 2, p. 4-26), não se exime da responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização deficientes do convênio em tela, tendo em vista o disposto na cláusula terceira, inciso II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’, do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 250/04.

62.1. Quanto às alegações contidas nos itens “b”, “c” e “f”, o responsável não apresenta documentos comprobatórios, limitando-se a juntar peças que dizem respeito a outros convênios (peça 41, p. 7-25). Assim, não demonstra quais os documentos extraviados pela Sert/SP que dificultariam a defesa nem as vistorias realizadas, que atestariam a realização das atividades pactuadas.

62.2. Por fim, não resta evidenciada a ausência de oportunidade de defesa, uma vez que o responsável foi notificado na fase interna da TCE, por meio do 205/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 113), de 25/3/2015, entregue em sua residência em 21/3/2015, conforme Aviso de Recebimento (peça 10, p. 129), bem como foi regularmente citado por este TCU.

62.3. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

63. Em complemento às análises acima realizadas, cabe tecer alguns comentários adicionais sobre a deficiência no acompanhamento e supervisão do Convênio 250/04, motivo da citação dos Senhores Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto. Cumpre destacar que o tema já foi enfrentado por este TCU em outras oportunidades ao apreciar convênios firmados pela Sert/SP com recursos transferidos pelo MTE. Das decisões, formaram-se duas correntes.

63.1. A primeira, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalva nas contas. Neste sentido, cito os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos citados era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem as contas regulares com ressalva. Para ilustrar, destaco que, no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos

contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, o TCU acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 deste último Acórdão para (Grifei):

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 *Lúis Antônio Paulino* (CPF: 857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;

63.2. A segunda, divergente, considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos convênios firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa STN 1/1997 (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7580/2015 e 3111/2016, todos da 1ª Câmara, de Relatoria do min. Benjamin Zymler). Para esta corrente, a responsabilização dos agentes estaduais decorreria do fato de terem autorizado pagamentos sem observar cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos.

64. Retratadas as duas posições, será analisado nos parágrafos seguintes se as autorizações de pagamento (peça 2, p. 36, 40, 48, 52, 56 e 62) observaram as disposições acordadas e legais.

64.1. A cláusula terceira, item 3.2, do termo da avença (peça 2, p. 12-14), relacionava os documentos que devem constituir a prestação de contas parcial. Já a cláusula sétima do convênio e o seu parágrafo único estabeleciam que os recursos fossem repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que “a transferência das parcelas subsequentes dependerá da prestação de contas e de sua aprovação, em relação às anteriores, conforme item IX do Plano de Trabalho” (peça 2, p. 20).

64.2. Por sua vez, o item IX do Plano de Trabalho (peça 1, p. 219), estabelecia o seguinte cronograma de desembolso financeiro:

Repases	%	Valor (R\$)
1º repasse: mediante a entrega da Programação dos Cursos (na forma impressa e em disquete) e, conseqüentemente, com a publicação do extrato de convênio em diário oficial	20	136.724,00
2º repasse: mediante a entrega de 25% do total das horas em andamento, bem como comprovação mínima da utilização de 80% do valor repassado na primeira parcela juntamente com o Sistema SIGAE atualizado	55	375.991,00
3º repasse: mediante a entrega e aprovação da prestação de contas Físico Final/SIGAE	25	170.905,00
<b>TOTAL</b>	100	683.620,00

64.3. Verifica-se, desse modo, que o instrumento convencional definiu como se daria a prestação de contas parcial, a ser apresentada e analisada previamente a cada transferência, como condição para a liberação das parcelas subsequentes, a teor do disposto na cláusula sétima do convênio e o seu parágrafo único (peça 2, p. 20).

64.4. As autorizações para desembolso da primeira parcela (peça 2, p. 36 e 40), subscritas, respectivamente, pelos senhores Carmelo Zitto Neto e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, levaram em conta a apresentação do documento “Programação de Cursos” (peça 2, p. 298-314), como previsto no cronograma de desembolso financeiro (item 60.3, acima). Assim, tais autorizações devem ser consideradas regulares, pois respeitadas as disposições do convênio.

64.5. A autorização para desembolso da segunda parcela (peça 2, p. 48 e 52), subscritas pelos senhores Carmelo Zitto Neto e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, respectivamente, arrimou-se na apresentação, por parte da executora, da prestação de contas físico-financeira parcial à Sert/SP,

como atesta o expediente s/nº da própria Sert/SP, de 23/2/2005 (peça 2, p. 46). Todavia, não consta dos autos parecer técnico sobre tal conta nem o ato que a aprovou.

64.6. Por sua vez, o pagamento da última parcela ocorreu antes do recebimento da Prestação de Contas Físico Final/Sigae, em desacordo com o estipulado no cronograma de desembolso financeiro, como destacado pela Sert/SP no relatório constante da peça 3, p. 67.

64.7. Verifica-se, portanto, que as liberações das segunda e terceira destas parcelas ocorreram em desacordo com as disposições do convênio e sem que houvesse, por parte da Sert/SP, análise prévia das contas parciais. A conduta dos agentes estaduais de liberar os mencionados recursos sem análise das prestações de contas parcial é inescusável, pois estavam vinculados às disposições expressas do termo convenial que, por constituir norma especial frente às disposições gerais estabelecidas na Instrução Normativa-STN 1/1997, constituía espécie de “lei entre as partes”. Tal procedimento revela uma atitude negligente por parte dos servidores estaduais.

64.8. Desse modo, tendo o instrumento convenial definido como se daria a prestação de contas e estabelecido que ela fosse analisada previamente a cada transferência, ao autorizar os repasses dos recursos em desconformidade com os procedimentos estabelecidos nas cláusulas do ajuste, contribuiu-se decisivamente para a concretização do débito em questão, o que justifica a responsabilização solidária dos agentes estaduais neste processo.

64.9. Pelo exposto, opina-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas e, em consequência, sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os, solidariamente, com a executora e seu presidente, à época, pelo débito apurado nestes autos.

## CONCLUSÃO

65. Em face da análise promovida nos itens 25 a 45, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania e por seu presidente à época dos fatos, senhor Micael Ferrone Alves Pereira, uma vez que não foram suficientes para afastar todas as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar parte do débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do gestor ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas dos responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito (apurado no item 45, supra), solidariamente, com os senhores Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, na forma abaixo indicada.

66. Em face da análise promovida nos itens 48 a 64, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, uma vez que não foram suficientes para afastar as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar parte do débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos gestores da Sert/SP ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas dos responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito (apurado no item 45, supra), solidariamente, com o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania e com o senhor Micael Ferrone Alves Pereira, como abaixo indicado.

67. Por fim, ressalte-se que o convênio em tela foi celebrado em 21/12/2004 e a ocorrência das impropriedades acima narradas data de 24/1/2005, ocasião em que a primeira parcela foi descentralizada. Por sua vez, a citação dos responsáveis ocorreu entre setembro/2016 e janeiro/2017, conforme reportado no item 19, acima, transcorrendo, assim, prazo superior a dez anos. Nesta situação, configurou-se a prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 189 e 205 do Código Civil. Esse é o entendimento consubstanciado no Acórdão

1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em julgamento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.298/2011-TCU-Plenário. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 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, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania (CNPJ 03.587.224/0001-30), executor, dos senhores Micael Ferrone Alves Pereira (CPF 144.217.918-06), então presidente daquela entidade, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

### Débito

Data	Valor (R\$)
14/3/2005	31.416,00
14/3/2005	11.617,66

Valor atualizado até 18/5/2017, com juros: R\$ 160.136,25 (peça 77)

II - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

III - autorizar o parcelamento da dívida 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;

IV - alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e

V - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério do Trabalho, à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e 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 entenderem cabíveis.

Secex/SP, 2ª DT, em 18 de maio de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Ayres Rocha