

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP, firmado entre o referido órgão e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), com vigência até 28/2/2005.

2. O objeto do ajuste era a 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. A Sert/SP, na condição de órgão estadual gestor do convênio, celebrou 84 subconvênios 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, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. A Controladoria-Geral da União (CGU), mediante o Relatório de Fiscalização 537, de 9/6/2005, constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do referido convênio.

5. O Ministério Público Federal (MPF) emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009, orientando a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) a autuar tomadas de contas especiais específicas para cada um dos subconvênios celebrados. A SPPE criou um Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais (GETCE) para apurar as falhas. As Notas Técnicas do GETCE foram emitidas em 2014.

## II

6. As irregularidades em exame referem-se especificamente ao Subconvênio Sert/Sine 92/04, celebrado entre a Sert/SP e a Associação Beneficente Educacional Conhecer Aprendendo – Abeca, no valor histórico de R\$ 153.583,20, sendo R\$ 127.986,00 em recursos federais e R\$ 25.597,20 relativos à contrapartida, para treinamento de 249 pessoas, nas áreas de garçom/garçonete, secretariado e telefonista.

7. Para consecução desse mister, os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao conveniente, por meio dos cheques 850.007, 850.012 e 850.090, depositados em 23/11/2004, 8/12/2004 e 28/1/2005, nos valores de R\$ 25.597,20, R\$ 70.392,30 e R\$ 31.996,50, respectivamente, totalizando os R\$ 127.986,00.

8. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação das despesas, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 92/04, após análise decorrente das irregularidades apontadas na Nota Técnica 17/2014/GETCE/SPPE/MTE, relativas a falhas na execução física e financeira da avença.

9. Ainda, foi considerado que a responsabilidade pelo débito deveria ser atribuída, solidariamente, a Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo; Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, Neilde Matos Rodrigues, Presidente da Abeca à época dos fatos; e à própria entidade.

10. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

11. No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação da Associação Beneficente Educacional Conhecer Aprendendo – Abeca e de sua presidente à época, Neilde Matos Rodrigues, além de Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, ex-Secretário da Sert/SP e ex-Coordenador

Estadual do Sine/SP, respectivamente, todos solidários pelo débito R\$ 127.986,00, em valores históricos.

12. As irregularidades atribuíveis à Abeca e sua presidente à época constam do Relatório que acompanha este voto e, em suma, foram: (i) não comprovação da execução do objeto do convênio; (ii) não apresentação de documentos contábeis idôneos aptos a comprovar o nexo causal entre as despesas e o objeto da avença; (iii) indícios de fraude e conluio na prestação de contas; (iv) ausência de atestado que comprovasse a qualidade técnica dos serviços e profissionais; (v) ausência de cadastro completo dos inscritos nos cursos; (vi) não apresentação do material didático; e (vii) ausência de informações acerca dos lanches oferecidos e de atestado de recebimento dos produtos, dentre outras.

13. Por seu turno, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto foram citados em função da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 92/04, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes da avença.

14. Decorrido o prazo legal e regimental, apenas Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto apresentaram suas alegações de defesa. A Associação Beneficente Educacional Conhecer Aprendendo – Abeca, e sua presidente à época, Neilde Matos Rodrigues, se mantiveram inertes. Por conseguinte, a Secex/SP propõe que sejam considerados revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Após o exame das alegações de defesa apresentadas pelos representantes da Sert/SP e da Sine/SP, a unidade instrutora entendeu que os argumentos aduzidos não lograram afastar o débito em razão do acompanhamento deficiente da execução do convênio. Dessa forma, propôs julgar irregulares suas contas e condená-los, solidariamente, ao pagamento do débito apurado, mas sem aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva no âmbito desta Corte.

16. Vale lembrar que, com relação aos mencionados gestores estaduais, a proposta de encaminhamento foi análoga à dos executores do convênio, exceto pelo valor do débito, o qual não inclui o valor referente à primeira parcela (R\$ 25.597,20), visto que sua autorização pelos gestores estaduais foi considerada regular pela Secex/SP.

17. O *Parquet* anuiu à proposta da unidade instrutora.

### III

18. Preliminarmente, informo que, dos 84 processos de tomadas de contas especiais relativos ao Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP, 36 já foram autuados neste Tribunal até o momento, sendo oito em 2015 e quatorze em 2016, de minha relatoria, além de um em 2017 e treze em 2018, dos quais o Exmo. Min. Aroldo Cedraz é o relator.

19. Até o momento, de minha relatoria foram apreciados quatro processos, a saber: TC 033.145/2015-6, TC 033.149/2015-1, TC 010.421/2016-5 e TC 015.562/2016-6, por meio dos Acórdãos 3.466/2017, 659/2017, 6.182/2016 e 3.465/2017, todos da Primeira Câmara. Nos dois primeiros, me manifestei no sentido de julgar regulares com ressalva as contas de Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, e nos demais, houve o arquivamento dos autos sem o julgamento do mérito, pois o débito não atingiu o limite material mínimo.

### IV

20. Quanto à entidade subconveniente e seu presidente à época, responsáveis pela execução propriamente dita do objeto do convênio, bem como pela apresentação da documentação necessária à comprovação da boa e regular gestão dos recursos examinados, embora regularmente citados, não compareceram aos autos. Opera-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.
22. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, além da impossibilidade de se aferir a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, deve este Tribunal proferir, desde logo, o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, na forma preconizada no art. 202, §6º, do Regimento Interno do TCU.
23. A despeito disso, importante consignar, como venho fazendo nos demais processos relativos a esse convênio do MTE, que no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades na aplicação de recursos do FAT por meio do Planfor (e também pelo PNQ), existem uma série de decisões do TCU no qual se considerou a documentação comprobatória da existência de instrutores, treinandos e instalações físicas apta a afastar a incidência de débito.
24. Em primeiro lugar assevero que qualquer análise dessa natureza deve ser feita à luz dos casos concretos. Em segundo lugar, o TCU já decidiu que apenas a existência, por exemplo, de diários de classe, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto a documentação exigível por força do próprio termo do convênio, bem outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que normatizam o ajuste, como a documentação contábil.
25. Isto posto, percebo que os precedentes no sentido de considerar regulares com ressalva as contas quando fossem apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a mera execução física do objeto (instrutores, treinandos e instalações físicas) estão superados, pelo menos no âmbito deste colegiado.
26. A Primeira Câmara realmente vem entendendo ser imprescindível a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos, tarefa que perpassa necessariamente pelo exame dos documentos comprobatórios das despesas. Cito nesse sentido os Acórdãos 3.959/2015, 4.600/2015, 4.691/2015, 4.389/2016, 4.779/2016 e 8.834/2017, todos do mencionado colegiado.
27. A ausência de tais documentos, que foram expressamente exigidos para a prestação de contas, impossibilita, ante a inexistência de outros elementos mais robustos, a comprovação da execução do convênio (não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade dos desembolsos realizados), uma vez que esse tipo de avença está sujeita aos ditames da Instrução Normativa STN 1/1997.
28. Nesse cenário, a unidade instrutora reiterou as análises já efetuadas à peça 12 no sentido de que a Abeca não comprovou dispor de instalações para a realização dos cursos; não demonstrou que os recursos repassados foram efetivamente utilizados no pagamento de instrutores e material/serviços de apoio aos alunos e, por fim, não evidenciou que os cursos foram realmente realizados, ante a ausência de cadastro de informações completas dos alunos, bem como de qualquer divulgação.
29. Ademais, é cediço que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio, da forma como foram realizados no presente caso (completamente desvinculados das despesas afetas ao ajuste), contrariam não apenas os normativos legais vigentes, mas impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.
30. Por fim, chamo atenção ao gravíssimo fato a respeito dos indícios de fraude e conluio entre empresas executoras de diferentes subconvênios ligados ao Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP, identificados nos autos.

31. As coincidências “*altamente improváveis*”, a exemplo da utilização da mesma gráfica para a confecção dos materiais didáticos, bem como do mesmo cartório para autenticação de cópias, a despeito de terem sedes espalhadas, reforçam a necessidade de averiguar com maior profundidade os processos, quando da presença dessas entidades subconvenientes no rol dos envolvidos.

32. Destarte, como nenhuma dessas falhas foi rechaçada com êxito por parte dos responsáveis, declaro minha concordância com a análise efetuada pela unidade instrutora em sua manifestação e, conseqüentemente, pugno por julgar irregulares estas contas, imputando o correspondente débito à Associação Beneficente Educacional Conhecer Aprendendo – Abeca, e ao seu presidente à época.

V

33. No tocante à responsabilização solidária dos gestores da Sert ao débito apurado, em razão de falhas no acompanhamento e supervisão da avença, cumpre destacar que o TCU já enfrentou situação similar nas inúmeras tomadas de contas especiais decorrentes do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP, celebrado entre o MTE e a Sert/SP. Nesses processos, formaram-se duas posições.

34. A primeira entendia que as irregularidades relativas o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes ensejava a ressalva nas contas dos gestores que exerciam as funções de Secretário da Sert/SP e Coordenador Estadual do Sine/SP. Neste sentido, os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014, 2.438/2014 e 3.128/2014, todos da Segunda Câmara deste Tribunal.

35. A segunda posição diverge do entendimento acima exposto e classifica a deficiência na supervisão e acompanhamento do convênio como uma impropriedade grave, a ponto de ensejar a irregularidade das contas e a imputação de débito solidário.

36. Em geral, esse posicionamento mais rigoroso foi adotado nos casos em que ocorreu a liberação da segunda e da terceira parcelas do convênio sem a apresentação de prestação de contas parcial, o que poderia ter impedido ou mitigado o dano. Nessa linha os Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da Primeira Câmara.

37. Expostas as duas posições, adoto a segunda como paradigma para a solução do presente caso, em linha com as conclusões da unidade instrutora.

38. Portanto, penso que Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, ex-Secretário da Sert/SP e ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, respectivamente, devem ser condenados solidariamente por parte do débito apurado nestes autos.

39. Os responsáveis alegaram, em sede preliminar, que a matéria já estaria sendo tratada no âmbito do Poder Judiciário, que o TCU seria incompetente para responsabilizar gestores estaduais, que o prazo de 180 dias para o encaminhamento da TCE ao TCU não foi observado, e que o prazo de dez anos entre a data da execução do convênio e a notificação válida teria sido vencido.

40. No entanto, não vislumbro possibilidade de acatá-las. Nesse ponto, adoto como fundamento das minhas razões de decidir o minucioso e acertado exame empreendido pela unidade instrutora, que refutou cada um dos argumentos trazidos pelos responsáveis, motivo pelo qual entendo desnecessário tecer considerações adicionais.

41. Quanto ao mérito, ao observarmos o teor dos ofícios citatórios, resta evidente que as condutas imputadas ao ex-secretário e ao ex-coordenador eram afetas à manutenção da supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados (cláusula 2.1.2 do termo de convênio), bem como da autorização para liberação dos recursos em conformidade com o cronograma previsto no mencionado plano.

42. Assim, neste caso concreto, diferentemente de outros casos de objeto similar, o fato de a fiscalização das ações ter sido deficiente certamente produziu consequências negativas sobre o desenrolar dos procedimentos, haja vista as irregularidades graves identificadas no decorrer das fases interna e externa da presente tomada de contas especial.
43. Compulsando os autos, percebe-se que as autorizações para repasse dos recursos, na forma do item 7 deste voto, deveriam respeitar cronograma de desembolso devidamente aprovado e que a transferência das parcelas subsequentes se condicionava à aprovação da prestação de contas em relação às anteriores. Ainda, o primeiro repasse dependeria apenas da entrega da programação dos cursos e, conseqüentemente, da publicação do extrato do convênio no Diário Oficial.
44. Nesse contexto, razoável a Secex/SP ao concluir pela regularidade da autorização da primeira parcela, haja vista o cumprimento das condicionantes por parte da executora, bem como do fato de essa aprovação não possuir relação direta com as causas do débito apurado, uma vez que somente poderia ser verificado *a posteriori*.
45. Todavia, a autorização para liberação das duas parcelas seguintes do convênio, em meio às inúmeras inconsistências, irregularidades e evidências de condutas fraudulentas e inidôneas, revela uma atitude, no mínimo, negligente por parte dos gestores do estado de São Paulo, contribuindo de maneira crucial para a consumação do débito em questão.
46. Cabe assinalar minha concordância com a conclusão da unidade instrutora de que é apenas circunstância atenuante o fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica. Não se pode alegar essa ocorrência para a supressão da responsabilidade como dirigente de cúpula do órgão, exceto em situações muito peculiares, que não se aplicam ao caso concreto. 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.
47. Ainda, a despeito do suporte em manifestações favoráveis das áreas técnicas e jurídica, saltam aos olhos a inexistência de aprovação das prestações de contas parciais, requisito exigido pela avença para a liberação das parcelas subsequentes.
48. Em virtude de todo o exposto, em relação ao ex-Secretário da Sert/SP e ao ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, responsáveis pela supervisão e acompanhamento da execução do convênio, respectivamente, proponho o julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação de débito solidário no montante relativo à segunda e terceira parcelas do convênio.

## VI

49. Por fim, no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva, o paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu, para os processos que tramitam neste Tribunal, a incidência da regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.
50. No caso concreto, o prazo para a prestação de contas financeira final do ajuste se encerrou em 5/3/2005, enquanto que o ato que ordenou a citação ocorreu em 17/8/2016, transcorridos mais de dez anos, restando, portanto, prescrita a pretensão punitiva desta Corte, conforme consignado nos itens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator