

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 95/2004, celebrado entre a Sert/SP e a Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba (Fundacc), para treinamento de 291 pessoas, nas áreas de hospedagem, higiene e manipulação de alimentos e jardinagem e paisagismo.

7. Para consecução desse mister, os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao convenente, por meio dos Cheques 850002, 850013 e 8500974, do Banco do Brasil, depositados em 23/11/2004, 8/12/2004 e 2/2/2005, nos valores de R\$ 29.914,80, R\$ 82.265,70 e R\$ 37.393,50, respectivamente, totalizando R\$ 149.574,00.

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 Subconvênio Sert/Sine 95/04, após análise decorrente das irregularidades apontadas na Nota Técnica 21/2014/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; Eloiza Aparecida Andrade Antunes de Oliveira, Presidente da Fundacc à época dos fatos; e à própria entidade.

10. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

11. A Secex/SP apontou a inexecução do convênio em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional ajustadas, destacando-se as seguintes inconsistências:

- a) não apresentação de documentos contábeis idôneos e sólidos que comprovassem o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, contrariando o art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- b) 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 95/2004;
- c) 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 95/2004;
- d) realização de movimentação bancária indevida, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- e) realização de despesa irregular com transporte;
- f) fraudes nos processos licitatórios realizados pela Fundacc;
- g) apresentação de notas fiscais e apólice de seguro de vida inidôneas;
- h) superfaturamento de preço na aquisição de material didático;
- i) apresentação de listas de presenças inidôneas, eis que apresentam diversas assinaturas de treinandos que não concluíram os cursos, assim como a inclusão, na prestação de contas, de treinandos que não concluíram os cursos.

12. Em razão disso, promoveu-se a citação da Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba (Fundacc) e de sua presidente à época dos fatos, Eloiza Aparecida Andrade Antunes de Oliveira, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a quantia correspondente ao total dos recursos repassados ao conveniente.

13. Também foram citados solidariamente com aqueles o ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e o ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, Carmelo Zitto Neto, responsáveis pela subscrição do Convênio Sert/Sine 95/2004, bem como pela autorização para liberação de verbas à entidade executora, ante a seguinte ocorrência:

“Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 95/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 95/04, 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 95/04.”

14. Após o exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, a unidade instrutora entendeu que os argumentos aduzidos pela entidade executora e pela sua ex-presidente não lograram afastar o débito em razão da não demonstração da adequada 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.

15. Com relação aos representantes da Sert/Sine/SP, 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\$ 29.914,80), visto que sua autorização pelos gestores estaduais foi considerada regular pela Secex/SP.

16. O *parquet* anuiu à proposta da unidade instrutora, dando ênfase, ainda, a respeito da total ausência de fidedignidade da prestação de contas apresentada pelo conveniente, haja vista os saques vultosos em espécie e não relacionados diretamente com o objeto do ajuste, bem como a existência de documentação falsa e outras incompatibilidades que atestam a gravidade dos fatos e a irregularidade das contas dos responsáveis.

III

17. 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.

18. 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

19. No que tange à responsabilização da entidade subconveniente e de seu presidente à época, incumbidos da execução propriamente dita do objeto do ajuste, bem como da apresentação da documentação necessária à comprovação da boa e regular gestão dos recursos examinados, aquiesço ao posicionamento adotado pela Secex/SP, acolhido também pelo MPTCU.

20. Destaco o esforço empreendido pela Secex/SP nos trabalhos atinentes às TCEs relacionadas aos convênios do MTE para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, bem como o minucioso trabalho de análise das defesas apresentadas pelos responsáveis, cujas conclusões endosso, uma vez que esclareceram de maneira fiel os fatos com base nos elementos contidos nos autos.

21. Os responsáveis alegaram, em sede preliminar, entre outras questões menos relevantes, que foi arquivado o inquérito civil que trata de situação análoga, que o TCU seria incompetente para apreciar a matéria, que as contas já foram aprovadas pela Sert/SP e que o STF reconheceu a repercussão geral da prescribibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo erário.

22. 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 um a um cada um dos argumentos trazidos pelos responsáveis, motivo pelo qual entendo desnecessário tecer considerações adicionais.

23. Em específico sobre a alegação de prescrição tendo por base a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), inviável a sua aplicação ao caso concreto. O mencionado Recurso Extraordinário trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcançando os prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis, consoante entendimento fixado na Súmula-TCU 282.

24. Quanto ao mérito, há que se consignar 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.

25. Em primeiro lugar assevero que essa análise 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. Nesse sentido, o Acórdão 372/2017-TCU-Primeira Câmara, *in verbis*:

“5. Consoante defendido pelos recorrentes, o TCU decidiu em deliberações proferidas em outros processos de contas relativos à gestão de recursos do Planfor que, demonstrada a existência de três elementos fundamentais a quaisquer treinamentos, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, comprova-se o adimplemento do ajuste, implicando, necessariamente, a ausência de débito. Nessa linha, citam expressamente o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário.

6. Apresentada a tese, afirmam que os diários de classe constantes da prestação de contas são documentos hábeis a evidenciar a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, no bojo da execução do Convênio Sert/Sine 87/1999.

7. Com efeito, existem julgados relativos a tomadas de contas especiais referentes à gestão de recursos do Planfor cujo deslinde foi aquele mencionado pelos recorrentes. Não obstante, entendo que o exame de cada caso concreto pode levar a conclusão diversa, uma vez que se analisam atos e fatos distintos. Por essa razão, juízos anteriores nem sempre vinculam julgamentos futuros. (...)

8. Ora, em boa parte das tomadas de contas especial relativas a recursos do Planfor existem diários de classe indicando instrutores, treinandos e local de treinamento. Assim, na linha defendida pelos recorrentes, a apresentação dos diários de classe seria suficiente para comprovar a execução física do objeto convenial e, conseqüentemente, afastar supostos débitos.

9. Discordo dos argumentos apresentados pelos recorrentes. De acordo com o termo de convênio, os diários de classe são apenas um dos elementos necessários para comprovar a boa e regular gestão dos recursos federais repassados à entidade. Assim, o seu conteúdo deve ser confrontado com outros documentos exigidos no ajuste, a exemplo da relação de pagamentos e extratos bancários, ou com outros porventura requeridos pelo concedente, como os documentos contábeis comprobatórios das despesas e os comprovantes de entrega de vale transporte, de alimentação e de material didático, uma vez que o conveniente deveria declarar possuir, e guardar, tais comprovantes. Portanto, os diários de classe não possuem, por si só, força probatória suficiente para comprovar a execução do objeto. ”

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. Na situação ora examinada, a Fundacc e sua presidente à época, Eloiza Aparecida Andrade Antunes de Oliveira, não apresentaram documentos aptos a demonstrar a realização dos cursos, a saber: existência de instrutores, treinandos, instalações físicas e nexos de causalidade das despesas. A apresentação de tal documentação poderia afastar o débito ora imputado, em consonância com o entendimento desse Tribunal, externado no Acórdão 2.182/2017-TCU-Primeira Câmara, em que se estabeleceram requisitos para fins de comprovar a realização de cursos de formação profissional.

30. 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 congênera custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.

31. De forma análoga, os responsáveis não lograram êxito em elidir as demais irregularidades a eles imputadas, em especial as evidências de fraudes nos procedimentos licitatórios (detalhadas na peça 14, itens 29-34), corroboradas por declarações de empresas que não haviam formulado qualquer proposta ou orçamento, mas foram apresentadas pela Fundacc como integrantes do rol de licitantes/proponentes.

32. A título de exemplo, ao percorrer o processo, confirma-se a conclusão da unidade instrutora, que afirma, no caso das contratações de material didático, que:

“(…) o orçamento apresentado pela Gráfica Marisca a título de proposta de preços, em relação ao qual o responsável pelo estabelecimento afirmou que ‘minha empresa não realizou o presente orçamento, não conferindo também a assinatura e nem o logotipo’ (peça 12, p. 77). De fato, a assinatura do declarante é bem distinta daquela constante do documento fraudado, como se nota no documento em análise. Além disso, embora o logotipo da proposta venha com o nome ‘Gráfica Marisca’, consulta ao sistema CNPJ revela que o nome fantasia correto do estabelecimento é Gráfica Marisa.”

33. Chamo atenção ainda ao gravíssimo fato apurado nos autos a respeito da inidoneidade das notas fiscais e apólice de seguro de vida, confirmados pelas inconsistências entre os documentos, além de declarações da seguradora negando a emissão das apólices e boletos correspondentes (peça 11, p. 321-323), bem como do fisco estadual atestando a emissão de notas sem a correspondente saída de mercadorias (peça 2, p. 84).

34. Tais falhas não foram rechaçadas com êxito por parte dos responsáveis, motivo pelo qual declaro minha concordância com a análise efetuada pela unidade instrutora em sua manifestação e, conseqüentemente, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, imputando-lhes o correspondente débito.

V

35. 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.

36. A primeira entendia que as irregularidades relativas ao acompanhamento deficiente da execução dos ajustes ensejara 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.

37. 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. Ao seguir essa linha, como afirma a unidade instrutora, “a responsabilização dos agentes estaduais decorre do fato de terem autorizado pagamentos sem observar cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos” (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da Primeira Câmara).

38. Expostas as duas posições, adoto a segunda como paradigma para a solução do presente caso, em linha com as conclusões da unidade instrutora e o parecer do MPTCU.

39. 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.

40. De início, como mencionei nos itens 21 e 22 deste voto, as preliminares invocadas não merecem prosperar.

41. Quanto ao mérito, ao observarmos o teor dos ofícios citatórios, resta evidente que as condutas a eles imputadas 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, deveria respeitar cronograma de desembolso devidamente aprovado e que a transferência das parcelas subsequentes dependeria da aprovação da prestação de contas em relação às anteriores. Ainda, o primeiro repasse dependeria apenas da entrega da programação dos cursos e, conseqüentemente, com a 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.

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. 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

47. 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.

48. 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 3/8/2016, 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