

## 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 250/04, celebrado entre a Sert/SP e o Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania (Ibepec), no valor histórico de R\$ 820.344,00, sendo R\$ 683.620,00 em recursos federais e R\$ 136.724,00 relativos à contrapartida, para treinamento de 1.330 pessoas, nas áreas de 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.

7. Tais falhas, apontadas na Nota Técnica 75/2014/GETCE/SPPE/MTE, e que em parte foram responsáveis pelo débito apontado, são relativas a lacunas na execução física e financeira da avença, a saber:

- a) liberação da 2ª e 3ª parcelas após a vigência do subconvênio;
- b) 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;
- 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 Subconvênio 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 Subconvênio 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 subconvênio, 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 subconvênio Sert/Sine 250/04.

8. No âmbito deste Tribunal, procedeu-se à citação do Instituto Brasil de Educação Profissional e da Cidadania e de seu presidente à época, Micael Ferrone Alves Pereira, bem como de Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, ex-Secretário da Sert/SP e Coordenador Estadual do Sine/SP, respectivamente, a fim de que recolhessem o débito no valor histórico de R\$ 820.344,00 (no ofício consta o valor atualizado, em 2/8/2016, de R\$ 1.291.981,20), ou apresentassem alegações de defesa acerca das irregularidades listadas nos sucessivos ofícios citatórios (peças 20 a 23, 31, 35, 40 e 50).

9. Encaminhadas as defesas, a Secex/SP, em pareceres uniformes, concluiu pela impossibilidade de acatá-las integralmente e propôs o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis e a condenação ao ressarcimento de parte do débito a eles imputado, no valor histórico de R\$ 43.033,66, especificamente concernentes às irregularidades listadas na tabela abaixo, extraída da manifestação da unidade instrutora à peça 78:

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

10. O *parquet* divergiu parcialmente da proposta da unidade instrutora, pois entende não cabível a condenação solidária dos gestores estaduais, uma vez que seus atos estão desconectados da execução financeira do convênio, cujo débito é oriundo de atos praticados pelo Ibepec durante a aplicação dos recursos do ajuste, entre outros motivos e discordâncias pontuais expostas no relatório que acompanha este voto.

11. Vale lembrar que as irregularidades atribuídas diretamente ao ex-Secretário da Sert/SP e ao ex-Coordenador do Sine/SP foram: (i) acompanhamento e fiscalização deficientes do subconvênio; (ii) liberação da última parcela do ajuste em 14/3/2005, antes da apresentação da prestação de contas final, em 29/3/2005, e de sua aprovação, em 1/4/2005; e (iii) liberação da segunda e terceira parcelas da avença depois de sua vigência, sem a devida formalização de aditivo.

12. Ademais, o MPTCU entende que não se justifica a manutenção do débito relativo à não apresentação da confirmação de recebimento dos vales transporte pelos alunos do curso “*Condução e Transporte de Cargas Perigosas*” (turma 33), uma vez que constam do processo outros documentos capazes de demonstrar a realização do evento, o que torna desarrazoada a exigência de ressarcimento dos valores por parte dos responsáveis.

### III

13. Inicialmente, 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.

14. Impende reiterar que, quanto a esse ponto, a única divergência do *parquet* se refere à comprovação dos valores concernentes à apresentação da lista de recebimento de vale transporte pelos alunos do curso “*Condução e Transporte de Cargas Perigosas*” (turma 33), haja vista o suporte de documentos aptos a demonstrar a realização desse evento, como mencionei no item 12 deste voto.

15. 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.

16. Com efeito, 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.

17. 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.”

18. Por conseguinte, 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.

19. 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.
20. 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.
21. Por outro lado, há que se ponderar que eventual existência de impropriedades tais como as alegadas no caso em análise (ausência de identificação do nome e número dos convênios nos referidos documentos e realização de despesas após o encerramento do ajuste) e até mesmo a realização de saques em espécie diretamente da conta bancária do convênio, não constituem necessariamente óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e despesas realizadas.
22. Assim, torna-se necessária a comprovação do nexo mediante apresentação de provas que permitam asseverar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado, tudo a ser sopesado em cada caso concreto posto à apreciação, o que efetivamente foi feito no presente processo, como bem pontuou e analisou a unidade instrutora. Nesse sentido vários acórdãos desta casa, a exemplo dos Acórdãos 3.141/2012 e 1.548/2014, ambos do Plenário.
23. Isto posto, ao percorrer os autos, endosso a conclusão da Secex/SP, a qual realizou o contraponto minucioso entre as relações de pagamento, os extratos bancários, os recibos e as notas fiscais, o que resultou no quadro constante da peça 58. As conclusões obtidas dão conta de que as despesas guardam conformidade com o objeto pactuado, os beneficiários dos pagamentos foram os instrutores informados nos diários de classe, não ocorrendo pagamentos a terceiros estranhos aos cursos programados.
24. Dessa forma, fica evidenciada a realização do objeto e a configuração do nexo de causalidade desejado, exceto no que diz respeito ao débito de R\$ 31.416,00 oriundo da não apresentação da lista de recebimento de vale transporte pelos alunos do curso “*Condução e Transporte de Cargas Perigosas*” (turma 33), bem como da TED no montante de R\$ 11.617,66.
25. Quando ao primeiro montante, sabe-se que o fato de constarem dos autos outros documentos aptos a demonstrar a realização do evento, como defende o *parquet*, não exime a entidade de demonstrar o efetivo fornecimento dos vales transporte diários aos alunos, o que não se vê presente nas peças processuais em análise.
26. No que se refere ao débito de R\$ 11.617,66, ao comparar as informações disponíveis nos autos, confirmo a conclusão de que a mencionada transferência eletrônica, indicada na relação de pagamentos, apesar de suportada por documentação idônea, foi utilizada para atender diversas despesas.
27. Essa conduta, além de prejudicar sobremaneira a identificação do nexo de causalidade entre os valores recebidos e o aludido montante, é vedada pelo art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, o qual impõe aos convenientes que a movimentação bancária deve ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitem a identificação dos credores.
28. Destarte, a despeito da plausível justificativa do emprego dos recursos em quase a totalidade da avença, manifesto minha concordância com a análise efetuada pela unidade instrutora em sua manifestação à peça 78, no sentido do julgamento pela irregularidade das contas, em face do débito remanescente.

## IV

29. 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.

30. A primeira entendia que as irregularidades relativas ao acompanhamento deficiente da execução dos ajustes ensejavam 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.

31. 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.

32. 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.

33. Expostas as duas posições, penso, em linha com o parecer do MPTCU, que Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, ex-Secretário da Sert/SP e ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, respectivamente, não devem ser condenados solidariamente pelo débito apurado nestes autos.

34. Todavia, há que se registrar que os motivos que me levaram a tal conclusão não necessariamente são similares aos dos mencionados acórdãos de Segunda Câmara, os quais eximem os gestores estaduais do débito e da irregularidade de suas contas.

35. Ao observarmos o teor dos ofícios citatórios às peças 20 e 21, resta evidente que suas responsabilidades estavam adstritas 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.

36. Assim, como bem pontuado pelo Procurador em seu parecer, o fato de a fiscalização das ações ter sido supostamente insuficiente não produziu consequências negativas sobre o desenrolar dos procedimentos, *“visto que os elementos constantes dos autos indicam a realização integral das turmas previstas, inexistindo, inclusive, questionamentos sobre a execução física da avença”*.

37. Em situações em que eventual deficiência na fiscalização/supervisão não contribuiu decisivamente para a ocorrência de dano ao erário, sopesadas as circunstâncias fáticas, a responsabilidade das autoridades de maior nível hierárquico pode até restar afastada, como no presente caso. Situação diferente ocorre quando, em outros casos semelhantes, foram identificadas irregularidades mais substanciais, que deveriam ter sido observadas por parte desses mesmos responsáveis na condição de fiscais e supervisores.

38. No caso dos presentes autos, as supostas falhas cometidas foram pontuais, atinentes a apenas duas questões da execução financeira do convênio, e não possuem relação direta com deficiência na supervisão e acompanhamento do convênio, motivo pelo qual entendo que a aplicação de sanção e julgamento pela irregularidade das contas dos gestores da Sert/Sine é decisão desarrazoada.

39. Do mesmo modo, esposo entendimento do MPTCU no que diz respeito ao alegado descompasso na liberação de duas das parcelas do convênio, o qual não prejudicou o Ibepec no

adimplemento de suas obrigações quanto aos treinamentos realizados, sendo bastante a consignação de ressalva em suas contas.

40. 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 afastar o débito solidário a eles imputado e julgar suas contas regulares com ressalva, dando-lhes quitação.

V

41. 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.

42. 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 2/8/2016, 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 19 de junho de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator