

TC 024.238/2016-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (CNPJ 44.002.293/0001-11), Edison Laércio de Oliveira (CPF 819.848.718-20), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49)

Advogado/Procurador: Caroline Maria Vieira Lacerda (OAB/DF 42.238) e outros (peça 60)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. 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 da não comprovação da boa e regular execução do Convênio Sert/Sine 115/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (FEESSESP) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 16-26), 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 profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Na condição de órgão estadual gestor do citado ajuste, a Sert/SP celebrou diversos 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 relativas à qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, em 18/10/1999, foi firmado o Convênio Sert/Sine 115/99 (peça 1, p. 106-113) entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução de atividades inerentes à qualificação profissional por meio de cursos de formação de auxiliar técnico em enfermagem para 5.862 treinandos.

4.1. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 3.499.614,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 105.338,38 (peça 1, p. 59 e 110). A Sert/SP faria as transferências em três parcelas, nos valores de R\$ 1.399.845,60, R\$ 1.049.884,20 e R\$ 1.049.884,20 (peça 1, p. 62 e 110). Foi pactuado que a vigência do convênio seria de doze meses a contar da data de sua assinatura (peça 1, p. 111).

4.2. A primeira parcela foi transferida em 27/10/1999 (peça 1, p. 119) por meio do cheque 1371 da Nossa Caixa Nosso Banco. A segunda parcela foi transferida em 6/1/2000 (peça 1, p. 122) por meio do cheque 1668 da Nossa Caixa Nosso Banco. Entretanto, a terceira parcela não foi repassada, tendo em vista a não apresentação da prestação de contas das parcelas anteriormente transferidas nos moldes estipulados no termo de convênio (peça 1, p. 131).

5. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

6. Em face dessas constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria SPPE 11/2005 (peça 1, p. 3), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da CTCE, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras. Posteriormente, essa comissão foi transformada em Grupo Executivo (GETCE), conforme a Portaria SPPE 52/2011 (peça 34, p. 74-76).

7. No presente processo, o GETCE analisou especificamente as desconformidades relativas ao Convênio Sert/Sine 115/99, conforme as Notas Técnicas 69/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 17, p. 172-175) e 13/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 34, p. 104-163) e o Relatório de Tomada de Contas Especial de 25/8/2015 (peça 42, p. 138-150).

8. Na Nota Técnica 69/2014/GETCE/SPPE/MTE, o GETCE apontou, entre outras ocorrências, a ausência de prestação de contas contendo “Relatório de Execução Físico-Financeira; Relação de Pagamentos Efetuados; Relatório de Execução da Receita e Despesa; cópias de Notas Fiscais/Faturas, com seus respectivos recibos, com identificação do número do convênio, atestadas os serviços e/ou material, guias de recolhimentos de INSS, ISS e FGTS; Extrato de Conta Bancária; Extrato de Conta Bancária de Aplicação Financeira, de todo o período da conta; Conciliação Bancária” (peça 17, p. 174).

8.1. De fato, observa-se que a documentação existente nos autos anteriormente a essa Nota Técnica compunha-se basicamente de Relatório Técnico das Metas Atingidas e diários de classe (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171).

8.2. Posteriormente, foram apresentados documentos financeiros (a exemplo de Recibos de Pagamento a Autônomo - RPA, contratos de prestação de serviços, recibos, notas fiscais e guias de recolhimento de encargos, entre outros – peça 17, p. 211-221; peças 18 a 33; peça 34, p. 3-71), que passaram a ser analisados pelo GETCE, ensejando a emissão de uma nova Nota Técnica em substituição à Nota Técnica 69/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 17, p. 203-210).

9. Após examinar a documentação relativa ao Convênio Sert/Sine 115/99, o GETCE emitiu a Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE, sumariando as ocorrências constatadas da seguinte forma (peça 34, p. 110):

- 1) apresentação de documentos contábeis referentes à aquisição de material didático inferior ao plano de trabalho;
- 2) falta de assinatura dos instrutores nas listas de presenças;
- 3) descentralização de recursos em desacordo com os termos contratuais e legais;
- 4) aquisição de seguro de vida coletivo sem indicação das pessoas seguradas;
- 5) falta de fiscalização dos serviços prestados com infração aos dispositivos contidos na Cláusula Segunda inciso I alínea “b” do Convênio SERT nº 115/99 e art. 23 da IN/STN 01/97;
- 6) apresentação de documentos contábeis em desacordo com artigo 30 da IN/STN nº 01/97 ou com data de aquisição de produtos/serviços posterior à prevista para realização do curso e
- 7) falta de prestação de contas dos recursos recebidos (...).

9.1. O GETCE impugnou a integralidade do valor repassado à Federação (R\$ 2.449.729,80), conforme detalhado nos quadros à peça 34, p. 110 e 112-163, sintetizados a seguir:

Despesa impugnada	Valor (R\$)
Despesa com pessoal glosada em razão da não comprovação da execução do objeto do convênio, da apresentação de documentos emitidos em nome de terceiros em desacordo com o art. 30 da IN/STN 1/1997 ou da indicação de serviços realizados após a data prevista dos cursos (peça 34, p. 112-150)	1.080.824,99
Despesa com INSS glosada em razão da não comprovação da execução do objeto ou realizada após data prevista para sua realização (peça 34, p. 150)	1.100,00
Despesa com FGTS glosada em razão da não comprovação da execução do objeto ou realizada após data prevista para sua realização (peça 34, p. 151)	30.005,49
Despesa com imposto de renda glosada em razão da não comprovação da execução do objeto ou realizada após data prevista para sua realização (peça 34, p. 151)	859,80
Despesas diversas glosadas em razão da não comprovação da execução do objeto, realizadas após data prevista para sua realização ou com irregularidades nos documentos fiscais (peça 34, p. 152-161)	184.602,02
Despesa com material didático glosada em razão da não comprovação da execução do objeto ou realizada após data prevista para sua realização (peça 34, p. 161)	98.486,15
Despesa com seguro de vida glosada em razão da falta de indicação das pessoas seguradas, da não comprovação da execução do objeto ou realizada após data prevista para sua realização (peça 34, p. 162)	26.356,48
Despesa com divulgação glosada em razão da não comprovação da execução do objeto (peça 34, p. 162)	5.750,01
Montante sem documentos comprobatórios de despesas (peça 34, p. 163)	1.021.744,86
Total	2.449.729,80

9.2. O GETCE considerou solidariamente responsáveis por esse débito (peça 34, p. 111): a) Walter Barelli, Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos, responsável pela gestão dos recursos públicos repassados pelo MTE ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e transferidos pela Sert/SP à Federação para implementação de atividades do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/99) por meio do Convênio Sert/Sine 115/99; b) Luís Antônio Paulino, Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos, responsável pelo acompanhamento do PEQ/99; c) Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo, entidade responsável pela execução das atividades de qualificação profissional que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 115/99; d) Edison Laércio de Oliveira, Presidente da Federação à época dos fatos, responsável direto pela gestão dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio Sert/Sine 115/99 e pela execução do objeto pactuado.

10. Assim, por meio de ofícios (peça 34, p. 164-179), o GETCE notificou os responsáveis acerca das ocorrências constatadas, concedendo-lhes prazo para apresentação de defesa ou recolhimento do débito. Entretanto, transcorrido o prazo concedido, apenas a Federação apresentou defesa (peças 35 a 41; peça 42, p. 3-137).

11. A referida defesa foi analisada no Relatório de Tomada de Contas Especial de 25/8/2015, tendo o GETCE deixado de acatá-la, eis que não foram apresentados novos documentos capazes de elidir as irregularidades apontadas na Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE, conforme a conclusão do mencionado Relatório, no sentido de imputar, aos quatro responsáveis notificados, o dano ao erário apurado (peça 42, p. 149-150).

12. A Controladoria-Geral da União (CGU) anuiu, em essência, às conclusões do tomador de contas, atestando a irregularidade das contas tratadas nos autos, conforme o Relatório de Auditoria 81/2016, Certificado de Auditoria 81/2016 e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 81/2016 (peça 42, p. 195-202).

13. O Ministro de Estado do Trabalho atestou ter tomado ciência das conclusões contidas nos documentos acima mencionados (peça 42, p. 208).

14. No âmbito deste Tribunal, a instrução inicial (peça 44), considerando o teor de recentes precedentes deste Tribunal, propôs, em síntese:

a) a exclusão dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino da presente relação processual, haja vista que, em situações análogas, em que há decurso de tempo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação de parte dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, este Tribunal tem decidido por excluir da relação processual esses responsáveis, em vista do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, considerando o prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa – nesse sentido, podem ser mencionados, dentre outros, os recentes Acórdãos 1.569/2017-TCU-1ª Câmara e 2.366/2017-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 44, p. 4, itens 14 a 14.2);

b) a citação da Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo e do Sr. Edison Laércio de Oliveira, considerando os fatos apontados pelo Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego na Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE e no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 44, p. 4-6, itens 15 a 25), sumariados no item 28 da instrução inicial (peça 44, p. 7-8).

15. A referida proposta contou com a anuência de instância superior da Secex/SP (peça 45), tendo a citação dos responsáveis sido realizada da seguinte forma:

Responsável	Ofício	Localização	Aviso de Recebimento	Localização
Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo	1352/2017-TCU/Secex-SP, de 5/6/2017	Peça 49	Recebido em 12/6/2017	Peça 50
Edison Laércio de Oliveira	1354/2017-TCU/Secex-SP, de 5/6/2017	Peça 48	Recebido em 12/6/2017	Peça 51

16. A Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (FEESSESP), na pessoa de seu Presidente, Sr. Edison Laércio de Oliveira, apresentou, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 52 a 59. Posteriormente, essa entidade, novamente na pessoa de seu Presidente, por intermédio de seus advogados, apresentou complementação dessa defesa (peças 66 a 68). Observa-se ainda que as peças 61 e 62 contém o mesmo teor da peça 52, p. 1-22.

EXAME TÉCNICO

17. A Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (FEESSESP) – na condição de entidade convenente, recebedora dos recursos repassados pela Sert/SP por meio do Convênio Sert/Sine 115/99 – e o Sr. Edison Laércio de Oliveira – Presidente da entidade convenente à época da celebração e execução do referido convênio, responsável direto pela gestão dos recursos públicos recebidos e pela execução do objeto pactuado – foram citados em razão da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 115/99, tendo em vista os fatos apontados pelo Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego na Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE e no Relatório de Tomada de Contas Especial, sintetizados a seguir (peça 44, p. 7-8):

- a) apresentação de documentos contábeis referentes à aquisição de material didático em valor total (R\$ 98.459,85) muito inferior ao previsto no Plano de Trabalho (R\$ 569.737,18);
- b) falta de assinatura dos instrutores nos diários de classe/listas de presença;
- c) descentralização de recursos sem observância do disposto na cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 115/99;
- d) apresentação de documentos referentes a despesas com seguro de vida sem indicação das pessoas seguradas;
- e) apresentação de documentos contábeis em nome de terceiro ou sem especificá-lo, e que não estão devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, em desacordo com o art. 30 da IN/STN 1/1997, ou relativos à aquisição de produtos/serviços em data posterior ao período declarado de realização dos cursos;
- f) apresentação de documentos contábeis relativos à aplicação dos recursos em valor (R\$ 1.427.984,94) inferior ao total de recursos recebidos por meio do Convênio Sert/Sine 115/99 (R\$ 2.449.729,80);
- g) falta de apresentação de prestação de contas do Convênio Sert/Sine 115/99 na forma prevista na Instrução Normativa STN 1/1997, prejudicando o estabelecimento de nexos entre os recursos recebidos pela Federação e sua boa e regular aplicação na execução do objeto do convênio, mormente em face da ausência, dentre outras peças exigidas, de Relação de Pagamentos conciliada com o extrato da conta bancária específica do convênio do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento (art. 28 da IN/STN 1/1997), relacionando cada documento comprobatório de despesa apresentado (art. 30 da IN/STN 1/1997) com a respectiva movimentação financeira (art. 20 da IN/STN 1/1997).

18. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada por esses responsáveis (peças 52 a 59 e peças 66 a 68). Nessa análise, trata-se primeiramente de questões preliminares; a seguir, de argumentos específicos relacionados às alíneas dos ofícios de citação; e, ao final, de argumentos gerais relativos à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio Sert/Sine 115/99.

Contextualização do Convênio Sert/Sine 115/99 no âmbito do Projeto Educação na Saúde

19. A defesa argumenta que o início do Projeto Educação na Saúde remonta a 1996 e teve como objetivo principal proporcionar qualificação profissional aos atendentes de enfermagem, os quais deveriam se qualificar até aquele ano como auxiliares de enfermagem nos termos da Lei 7.498/1986. A defesa afirma que, nesse contexto, a FEESSESP foi buscar junto ao FAT os recursos necessários para qualificar os atendentes em enfermagem, em curso regular, mediante parceria com o Colégio Evolução (nome fantasia do Centro Cultural de Ciências e Artes) voltada à prestação dos referidos serviços educacionais. Esclarece ainda que o Projeto Educação na Saúde foi dividido em duas edições:

a) em sua primeira edição (1996/1997), promoveu qualificação teórica e prática aos atendentes em enfermagem que já tinham concluído o ensino fundamental, bem como proporcionou escolaridade àqueles que não tinham concluído o ensino fundamental.

b) em sua segunda edição (1998/2000), atuou da seguinte forma:

b.1) Contrato 61/1998 (de julho de 1998 a novembro de 1998): curso de 550 horas/aula teóricas, juntamente com aulas de supletivo em nível fundamental;

b.2) Convênio Sert/Sine 115/99 (de outubro de 1999 a dezembro de 1999): curso de 300 horas/aula de estágio supervisionado para alunos que já atuavam na área de enfermagem, para obtenção de credenciamento junto aos órgãos de educação e às entidades profissionais;

b.3) Convênio Sert/Sine 38/2000: curso de 300 horas/aula de estágio supervisionado para alunos que já atuavam na área de enfermagem, para obtenção de credenciamento junto aos órgãos de educação e às entidades profissionais.

19.1. A defesa ressalta que apenas uma parte da segunda edição do Projeto – o Convênio Sert/Sine 115/99 – está sendo objeto da presente Tomada de Contas Especial.

Análise

19.2. Trata-se da contextualização, pela defesa, de como o Convênio Sert/Sine 115/99 se insere no âmbito do Projeto Educação na Saúde, a fim de facilitar a compreensão da argumentação oferecida pelos responsáveis.

Argumento: indefinição quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário

20. A defesa argumenta que, desde a apreciação do Recurso Extraordinário 669.069, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem dando indicativos de que o entendimento no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário pode vir a ser alterado. Por esse motivo, invocando o princípio da eficiência, a defesa afirma ser necessário suspender a tramitação da presente TCE até o julgamento definitivo, pelo STF, do Recurso Extraordinário 852.475 (que versa especificamente quanto às ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa).

Análise

20.1. A esse respeito, cabe assinalar que este Tribunal já se manifestou em sentido contrário ao pretendido pela defesa, por meio do Acórdão de Relação 2.261/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, conforme o excerto transcrito a seguir:

Considerando a imprescritibilidade do débito, uma vez que:

a) não se aplica, na seara do controle externo, a regra geral prevista no artigo 1º do Decreto 20.910/1932;

b) no que tange ao RE 852.475, cuida estritamente de ilícitos de improbidade administrativa, que não se confundem com a matéria afeta à competência e jurisdição do TCU, portanto não se aplica aos processos em trâmite nesta Corte;

(...)

20.2. Esse entendimento foi reafirmado no voto condutor do Acórdão 2.657/2017-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Augusto Nardes, *in verbis*:

17. Em relação às alegações adicionais de defesa (peças 83 e 87), vejo que, de novidade, a recorrente alega a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do dano ao erário com base na decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº 852.475.

18. Sobre isso, esclareço, quanto ao julgado utilizado como paradigma pela recorrente para sustentar a prescrição do débito, que o então relator do RE 852.475, Ministro Teori Zavascki, assinalou que no RE 669.069, também de sua relatoria, o STF reconheceu a repercussão da matéria no sentido de que “*é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”. Entretanto, essa tese não alcançou prejuízos que decorram de atos de improbidade administrativa, espécie de ilícito civil, regidos pela Lei nº 8.429/1992, ou os de direito penal, que permanecem, portanto, imprescritíveis.

19. Dessa decisão, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, opôs embargos de declaração, o que instou o STF, em 16/6/2016, a posicionar-se mais claramente acerca de alguns pontos, especialmente quanto à delimitação do alcance do julgado, não obstante formalmente tenha rejeitado os embargos:

a) a tese da prescritibilidade alcança somente os atos danosos ao erário que violem normas de direito privado, como, por exemplo, acidentes de trânsito provocados por agentes públicos ou privados que causem dano ao erário;

b) a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, objeto do Tema 897 de repercussão geral, ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo, não foi alcançada pela tese da prescritibilidade fixada no julgado embargado;

c) a tese firmada no julgamento do MS 26.210/DF (prescrição de ressarcimento fundado em título oriundo de tribunal de contas) encontra-se pendente de apreciação definitiva nos autos do RE 636.886.

(...)

23. Entrementes, com o falecimento do Min. Teori Zavascki, foi nomeado, em 22/3/2017, novo relator do RE nº 636.886, Min. Alexandre de Moraes, permanecendo pendente de decisão definitiva o referido recurso extraordinário.

24. Ao fim e ao cabo, a decisão de suspensão de processamento de demandas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas alcançou tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial exarado com a decisão das Cortes de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste Pretório de Contas, em face do princípio da independência das instâncias administrativa e judicial.

25. Por esse motivo, rejeito a alegação suscitada.

20.3. Em face dos mencionados precedentes desta Corte de Contas, opina-se pelo não acolhimento do argumento invocado.

Argumento: não cabimento da citação do dirigente da FEESSESP

21. Fazendo referência ao Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a defesa argumenta que não caberia citar, como responsável solidário nesta TCE, o Sr. Edison Laércio de Oliveira, Presidente da FEESSESP à época dos fatos.

Análise

21.1. A esse respeito, cumpre esclarecer que, por meio do mencionado Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário (proferido nos autos do processo de tomada de contas especial TC 006.310/2006-0), este Tribunal determinou que, preliminarmente à análise do mérito daquela TCE, fosse instaurado incidente de uniformização de jurisprudência, no que se refere à questão da responsabilização.

21.2. O referido incidente de uniformização de jurisprudência foi apreciado por meio do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (também proferido nos autos do processo TC 006.310/2006-0), firmando o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades

privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública: “na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano” (grifou-se).

21.3. Portanto, o procedimento adotado nos presentes autos encontra-se em consonância com o Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (que procedeu à uniformização da jurisprudência), conforme se depreende do seguinte excerto do voto condutor daquele acórdão, da lavra do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (grifou-se):

8. De início, manifesto minha concordância com as conclusões do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo ao meu voto, com a finalidade de apresentar a este Tribunal a uniformização do entendimento quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.

9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção *iuris tantum* de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

11. Acrescento que, por comungar desse entendimento, deixei consignado no voto condutor do Acórdão 2025/2011-Plenário, exarado nos autos do TC-004.163/2010-9, que, para fins de citação, fosse incluída a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e da pessoa física responsável pela gestão dos recursos, pois, em que pese o Tribunal não ter, naquela oportunidade, decidido este Incidente de Uniformização de Jurisprudência, como se tratava, naquele momento, de adoção de medidas preliminares, eventual uniformização do entendimento jurisprudencial poderia ser levada em consideração na ocasião do julgamento das tomadas de contas especiais instauradas.

21.4. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento do argumento invocado.

Argumento: necessidade de citação do Colégio Evolução e seus gestores

22. A defesa argumenta que caberia citar, solidariamente com a FEESSESP, o Colégio Evolução e seus gestores, pois os recursos teriam sido integralmente repassados pela Federação àquela instituição de ensino.

Análise

22.1. A esse respeito, cumpre esclarecer que não houve notificação do Colégio Evolução e seus gestores no âmbito do órgão instaurador da TCE (SPPE/MTE) nem no âmbito do Controle Interno, razão pela qual, transcorridos mais de dez anos desde a ocorrência do dano, não cabe a sua inclusão no presente momento, em vista do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, considerando o prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa – motivação assemelhada à adotada nos recentes Acórdãos 1.569/2017-TCU-1ª Câmara e 2.366/2017-TCU-1ª Câmara, mencionados no item 14 desta instrução.

22.2. Vale assinalar que tal circunstância não se verifica com relação à FEESSESP e ao Sr. Edison Laércio de Oliveira, eis que em 2006, quando a Federação era dirigida pelo Sr. Edison Laércio de Oliveira, a Comissão de Tomada de Contas Especial encaminhou ofício a essa entidade solicitando documentos referentes à execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 115/99 (peça 1, p. 46-47), conforme já relatado no item 14.3 da instrução inicial (peça 44, p. 4).

22.3. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento do argumento invocado.

Argumento: prazo de obrigatoriedade de guarda de documentos

23. A defesa sustenta que, transcorridos 17 anos desde os fatos em questão, a FEESSESP não mais estaria obrigada a guardar a documentação relativa ao Convênio Sert/Sine 115/99, em face do disposto no § 1º do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997.

Análise

23.1. De fato, na situação tratada nestes autos, a exigibilidade de guarda de documentos regula-se pelo art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, *in verbis* (grifou-se):

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. (...)

23.2. Verifica-se que o dispositivo acima citado determina o prazo de cinco anos para a guarda de toda e qualquer documentação que trate de aplicação de recursos de convênios e congêneres. Porém, fixa o início da contagem desse prazo a partir da aprovação da devida prestação de contas, o que não ocorreu no caso em tela. Assim, em que pese o lapso de tempo decorrido, como não consta dos autos qualquer comprovante que ateste a aprovação das contas por parte da Sert/SP, cabia aos responsáveis manter a guarda dos documentos, conforme previsto, também, no inciso II da cláusula oitava do Convênio Sert/Sine 115/99, o qual estabelecia (peça 1, p. 111):

CLAUSULA OITAVA – DA CONTABILIDADE

(...) II- Dos Documentos

A FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO manterá arquivado em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de convênio. (...)

23.3. Vale ressaltar que, por meio do Ofício 75/2000, datado de 16/2/2000 (peça 1, p. 131), a Sert/SP notificou à FEESSESP que não repassaria a terceira parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 em face da não apresentação da prestação de contas das parcelas já transferidas (primeira e segunda parcelas) nos moldes estipulados no termo de convênio.

23.4. Dessa forma, não havendo aprovação da prestação de contas do Convênio Sert/Sine 115/99, o prazo inicial para guarda de documentos estava em aberto, o que obrigava a FEESSESP a manter todos os documentos comprobatórios das despesas sob sua guarda até que os órgãos de controle se manifestassem sobre o mérito da prestação de contas dos recursos do convênio em discussão. Por conseguinte, não há que se falar em caso fortuito ou força maior, nem em impossibilidade de julgamento de mérito das presentes contas.

23.5. Portanto, opina-se pelo não acolhimento do argumento invocado.

Argumento: presunção de execução física e financeira e prestação de contas do convênio

24. A defesa argumenta que o fato de a segunda parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 ter sido repassada pela Sert/SP e a celebração do Convênio Sert/Sine 38/2000 após o término do convênio anterior demonstrariam que houve execução física e financeira e prestação de contas do Convênio Sert/Sine 115/99.

Análise

24.1. Não é possível acolher a alegação de demonstração indireta ou presunção da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 115/99. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, deve o gestor fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes – cabendo destacar, no presente caso, a Instrução Normativa STN 1/1997 e as disposições do Convênio Sert/Sine 115/99.

24.2. Ademais, conforme já mencionado no item 23.3 desta instrução, a Sert/SP notificou à FEESSESP que não repassaria a terceira parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 em face da não apresentação da prestação de contas das parcelas já transferidas (primeira e segunda parcelas) nos moldes estipulados no termo de convênio. Portanto, diferentemente do que pretende a defesa, o repasse da segunda parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 e a celebração do Convênio Sert/Sine 38/2000 não se prestam a demonstrar a boa e regular execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 115/99 nem a adequada prestação de contas dos recursos por meio dele repassados, mas apenas a falta de maior cuidado por parte dos gestores estaduais da Sert/SP à época desses fatos.

24.3. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento do argumento invocado.

Argumentos específicos relativos à alínea “a” dos ofícios de citação

25. A esse respeito, a defesa sustenta que, como a terceira parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 não foi liberada pela Sert/SP, a FEESSESP precisou reduzir os custos do programa, de modo que o valor estabelecido no Plano de Trabalho para gastos com materiais didáticos teve de ser ajustado para se adequar à nova realidade financeira; assim, diante da insuficiência de recursos financeiros, não foi despendido o valor de R\$ 569.737,18 na compra de materiais didáticos, mas um valor inferior, do qual foi feita a devida prestação de contas.

Análise

25.1. Inicialmente, cabe ressaltar que a terceira parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 deixou de ser liberada pela Sert/SP por culpa da FEESSESP, que não apresentou prestação de contas das parcelas anteriormente transferidas (primeira e segunda parcelas) nos moldes estipulados no termo de convênio, conforme já mencionado no item 23.3 desta instrução, fato que desqualifica a alegação de que teria sido realizada a devida prestação de contas. Aliás, conforme assinalado na alínea “g” dos ofícios de citação, não foi apresentada prestação de contas do Convênio Sert/Sine 115/99 que atendesse às exigências da Instrução Normativa STN 1/1997, prejudicando o estabelecimento de nexos entre os recursos recebidos pela FEESSESP e sua boa e regular aplicação na execução do objeto do convênio.

25.2. Além disso, observa-se que, conforme o cronograma de desembolso e a planilha de composição dos custos unitários que integram o Plano de Trabalho (peça 1, p. 62-63), os custos relativos a material didático correspondem a 16,28% do custo total previsto. Dessa forma, ainda que apenas as duas primeiras parcelas do Convênio Sert/Sine 115/99 tenham sido repassadas, a despesa com material didático deveria ter sido de R\$ 398.816,03, valor muito superior aos R\$ 98.459,85 apresentados, indicando provável comprometimento da qualidade dos cursos, se ministrados.

25.3. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento dos argumentos invocados.

Argumentos específicos relativos à alínea “b” dos ofícios de citação

26. A esse respeito, a defesa alega que nos diários de classe/listas de presença constam os nomes de todos os treinandos e instrutores e que as listas de presença teriam sido preenchidas e assinadas pelos alunos. Argumenta ainda que o fato de os diários de classe/listas de presença estarem assinados pelo responsável técnico pela execução do projeto (Sr. Antonio César Amora Aliandro) supriria a falta de assinatura dos instrutores.

Análise

26.1. Compulsando os autos, não se constata a existência de listas de presença preenchidas e assinadas pelos treinandos. Aliás, os diários de classe/listas de presença constantes dos autos (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171) sequer estão assinados pelos respectivos instrutores, ocorrência que compromete a efetiva comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 115/99 e que constitui o cerne do questionamento formulado na alínea “b” dos ofícios de citação.

26.2. Também é descabida a alegação de que o fato os diários de classe/listas de presença estarem assinados pelo responsável técnico pela execução do projeto supriria a falta de assinatura dos instrutores, mormente porque, de acordo com o Plano de Trabalho (peça 1, p. 56-58), seriam 473 turmas em 67 municípios distintos, sendo fisicamente impossível ao responsável técnico aferir a presença ou falta dos alunos em todas elas, independentemente da circunstância de se tratar de estágio supervisionado e não de aulas teóricas.

26.3. Vale ressaltar que os diários de classe/listas de presença contêm campos específicos e distintos para o nome, RG, cargo e assinatura do responsável técnico pela execução do projeto e para o nome, RG e assinatura do instrutor, não havendo justificativa plausível para que cada instrutor (supervisor do estágio) deixasse de assinar a lista de presença da sua turma.

26.4. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento dos argumentos invocados.

Argumentos específicos relativos à alínea “c” dos ofícios de citação

27. A esse respeito, a defesa sustenta que não haveria que se falar em descentralização irregular de recursos da FEESSESP para o Centro Cultural de Ciências e Artes (CCCA), entidade gestora do Colégio Evolução (responsável por ministrar os estágios supervisionados), pois tal parceria já estava prevista desde a elaboração do Plano de Trabalho.

Análise

27.1. Inicialmente, cumpre esclarecer que a alínea “c” dos ofícios de citação não questiona genericamente a descentralização de recursos, mas sim o fato de ter ocorrido descentralização de recursos sem observância do disposto na cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 115/99, *in verbis* (peça 1, p. 110, grifou-se):

CLÁUSULA SÉTIMA - DA LICITAÇÃO PARA COMPRAS E SERVIÇOS

Fica estabelecido que a FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO 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, ressalvadas as exceções legais.

Parágrafo Único: É permitida a descentralização ou transferência de recursos para a execução das atividades decorrentes deste convênio, mediante prévia solicitação expressa e respectiva aprovação da SERT, vinculada tal transferência à obediência pelo parceiro da Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (Coordenação Geral de Normas e Avaliação da Execução da Despesa).

27.2. A esse respeito, vale observar que os documentos à peça 37, p. 141, e peça 38, p. 60, indicam que os recursos transferidos pela Sert/SP à FEESSESP por meio do Convênio Sert/Sine 115/99 teriam sido integralmente repassados pela FEESSESP ao CCCA.

27.3. Conforme a cláusula sétima, parágrafo único, do Convênio Sert/Sine 115/99, tal descentralização de recursos estaria vinculada à obediência da Instrução Normativa STN 1/1997 pelo parceiro. Entretanto, não restou comprovada a observância de tais disposições pelo CCCA; apenas a título de exemplificação, mencione-se a falta de apresentação de prestação de contas dos recursos do Convênio Sert/Sine 115/99 (transferidos pela FEESSESP ao CCCA) que atendessem às exigências da Instrução Normativa STN 1/1997, prejudicando o estabelecimento de nexos entre os recursos recebidos e sua boa e regular aplicação na execução do objeto do convênio.

27.4. Vale assinalar que, além de não atender às exigências da Instrução Normativa STN 1/1997, verificam-se ainda sérias inconsistências constatadas no documento intitulado “Prestação de Contas do Colégio Evolução” (peça 66, p. 225-356, peça 67, p. 1-300, peça 68, p. 1-189), ora apresentado pela defesa, cabendo mencionar, apenas a título de ilustração, as seguintes:

a) documentos rasurados, a exemplo dos demonstrativos à peça 66, p. 227-228, ou que sequer estão assinados, a exemplo da documentação à peça 67, p. 242-300, peça 68, p. 1-9, 95-130 e 151-189;

b) o extrato bancário da conta específica do convênio da FEESSESP (peça 68, p. 39) não contempla todo o período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento, em desacordo com o art. 28, inciso VII, da Instrução Normativa STN 1/1997;

c) o extrato bancário da suposta conta específica do convênio do Colégio Evolução (peça 68, p. 40) não contempla todo o período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento, em desacordo com o art. 28, inciso VII, da Instrução Normativa STN 1/1997;

d) o relatório (apócrifo, sem data de elaboração e assinatura do autor) apresentado pela defesa à peça 66, p. 232-250, depõe contra fidedignidade dos diários de classe/listas de presença (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171), segundo os quais os cursos teriam sido ministrados no período de 27/10/1999 a 23/12/1999, em 50 dias letivos com carga horária de 6 horas por dia, enquanto que o relatório registra a seguinte informação (peça 66, p. 241, grifou-se):

2ª Etapa: em fins de outubro o FAT liberou recursos para o estágio, porém insuficientes para cobrir 600 horas de estágio. Decidiu-se, então, dividir o estágio em dois Módulos de 300 horas cada um, com 75 dias letivos cada e 4 horas-dia de trabalho efetivo. O Módulo I do estágio teve início em 03.11.99 e terminará em 25.02.2000, para a grande maioria das turmas, quando aguardará liberação de recursos do FAT para iniciar o Módulo II. (...)

27.5. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento dos argumentos invocados.

Argumentos específicos relativos à alínea “d” dos ofícios de citação

28. A esse respeito, a defesa sustenta que nos diários de classe/listas de presença constam os nomes de todos os treinandos, com suas respectivas assinaturas nas listas de presença, demonstrando que seriam essas as pessoas abrangidas pelo seguro de vida.

Análise

28.1. Conforme já mencionado no item 26.1 desta instrução, não se constata nos autos a existência de listas de presença preenchidas e assinadas pelos treinandos; ademais, os diários de classe/listas de presença constantes dos autos (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171) sequer estão assinados pelos respectivos instrutores. Tais fatos já seriam suficientes para deixar de acolher a argumentação produzida pela defesa, mas cabe assinalar, ainda, algumas considerações acerca da documentação relativa a seguros apresentada pela FEESSESP e analisada pelo GETCE na Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 34, p. 162):

a) nenhum dos boletos de cobrança apresentados à peça 22, p. 129, peça 26, p. 72, 93 e 158, possui autenticação mecânica, não restando comprovado, portanto, o respectivo pagamento;

b) o boleto de cobrança apresentado à peça 26, p. 162, não se refere a alunos, mas sim a funcionários da FEESSESP, conforme o demonstrativo detalhado de segurados que consta na respectiva fatura de prêmio (também juntada à peça 26, p. 162);

c) o boleto de cobrança apresentado à peça 26, p. 93, refere-se à cobertura de 1/1/2000 a 31/1/2000, período posterior ao de realização dos cursos, que, segundo os diários de classe/listas de presença (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171), teriam sido ministrados de 27/10/1999 a 23/12/1999.

28.2. Ante o exposto, opina-se pelo não acolhimento dos argumentos invocados.

Argumentos específicos relativos às demais alíneas dos ofícios de citação

29. A defesa deixou de apresentar argumentos específicos relativos às alíneas “e”, “f”, “g” dos ofícios de citação.

Argumentos relacionados à ausência de comprovação mediante documentação idônea e consistente

30. Fazendo referência ao voto condutor do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, relativo à comprovação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento (instrutores, treinandos e instalações físicas), a defesa sustenta que, no presente processo, constam documentos que comprovariam a execução física do Convênio Sert/Sine 115/99, tais como os diários de classe/listas de presença e Relatórios Técnicos de Metas Atingidas, além de documentação relativa aos gastos realizados na execução dos cursos.

30.1. A defesa alega ainda que todos os diários de classe teriam sido recebidos e arquivados pela Secretaria de Educação e pelo Conselho Regional de Enfermagem (Coren). Também faz menção a listagens contendo nomes, datas de nascimento e números de documentos (RG, GDAE, Coren) de pessoas que teriam sido treinadas com recursos do Convênio Sert/Sine 115/99. Ademais, apresenta publicações e fotografias que se refeririam à execução de atividades dos cursos e à formatura dos alunos.

Análise

30.2. Quanto à documentação comprobatória da execução física do Convênio Sert/Sine 115/99, cabe assinalar que os diários de classe/listas de presença constantes dos presentes autos (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171) sequer estão assinados pelos respectivos instrutores, ocorrência que compromete a efetiva comprovação da execução física do objeto e que constitui o cerne do questionamento formulado na alínea “b” dos ofícios de citação. A esse respeito, não foram apresentadas justificativas plausíveis para a mencionada ausência de assinatura dos instrutores, conforme relatado nos itens 26 a 26.4 desta instrução.

30.3. Vale esclarecer ainda que não há, no corpo dos diários de classe/listas de presença (peça 1, p. 133-199; peças 2 a 16; peça 17, p. 3-171), qualquer evidência de que teriam sido recebidos e arquivados pela Secretaria de Educação e pelo Conselho Regional de Enfermagem (Coren), a exemplo de carimbos, anotações ou despachos.

30.4. Quanto às listagens contendo dados de supostos treinandos, observa-se que as relações à peça 38, p. 148-248, peça 39, p. 3-73 e 176-394, peça 40, p. 3-356, por si só, não são suficientes para comprovar que as referidas pessoas teriam sido treinadas com recursos oriundos do Convênio Sert/Sine 115/99, mormente levando em consideração que restou comprometida a idoneidade dos diários de classe/listas de presença em face da ausência de assinatura dos instrutores. Quanto às planilhas à peça 40, p. 357-373, peça 41, p. 3-199, peça 42, p. 3-137, verifica-se que sequer dizem respeito ao período analisado, uma vez que fazem referência ao “Projeto Educação na Saúde 1998”.

30.5. Ademais, observa-se que as “relações de alunos com certificado” à peça 38, p. 13-23, peça 53, p. 3-11, fazem referência a períodos não contemplados pelo Convênio Sert/Sine 115/99 (por exemplo: auxiliar 98, auxiliar de enfermagem 97, auxiliar de enfermagem 96/97, auxiliar de enfermagem 98) e as planilhas com nome, matrícula e outros dados de supostos treinandos à peça 39, p. 74-175, referem-se a período e curso não contemplados pelo Convênio Sert/Sine 115/99 (a saber: supletivo 98).

30.6. Além disso, observa-se que o certificado concedido à FEESSESP por sua participação no Prêmio Paulo Freire (peça 59, p. 22) é datado de 1998 e, portanto, não se refere ao Convênio Sert/Sine 115/99. Também se verifica que as publicações à peça 35, p. 67-156, peça 36, p. 116-160 e 179-220, peça 37, p. 3-41, peça 53, p. 34-73, peça 54, p. 1-38, peça 55, p. 41-81, peça 56, p. 1-57, peça 57, p. 1-43, foram, em sua maioria, editadas pela própria FEESSESP, e se referem a períodos anteriores à celebração do Convênio Sert/Sine 115/99 ou não estão datadas. No mesmo sentido, observa-se que as fotografias à peça 38, p. 63-147, não registram elementos que permitam vinculá-las à execução específica do Convênio Sert/Sine 115/99.

30.7. Apenas a título de argumentação, cabe assinalar que, ainda que tivessem sido apresentadas fotografias que se vinculassem inequivocamente à execução específica do Convênio Sert/Sine 115/99, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a apresentação de fotografias, isoladamente, é insuficiente para comprovar aplicação regular de recursos públicos.

30.8. Nesse sentido, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram onexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

30.9. Ainda apenas a título de argumentação, cabe assinalar que, mesmo que tivesse sido comprovada a execução dos cursos que compõem o Convênio Sert/Sine 115/99 – o que, vale ressaltar, não foi comprovado no presente processo –, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar onexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

30.10. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara.

30.11. A esse respeito, vale recordar que a documentação financeira apresentada pela FEESSESP (a exemplo de Recibos de Pagamento a Autônomo - RPA, contratos de prestação de serviços, recibos, notas fiscais e guias de recolhimento de encargos, entre outros – peça 17, p. 211-221; peças 18 a 33; peça 34, p. 3-71) já foi analisada pelo GETCE, por meio da Nota Técnica 13/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 34, p. 104-163), tendo sido rejeitada mormente em face da apresentação de documentos comprobatórios de despesas em valor inferior ao total de recursos recebidos por meio do Convênio Sert/Sine 115/99 (peça 34, p. 109-110), em face de inconsistências nos documentos comprobatórios apresentados (peça 34, p. 112-163) e em face de falta de apresentação de prestação de contas do convênio na forma prevista na Instrução Normativa STN 1/1997, prejudicando o estabelecimento de nexo entre os recursos recebidos pela Federação e sua boa e regular aplicação na execução do objeto do convênio.

30.12. Cumpre assinalar que tais ocorrências foram questionadas nas alíneas “e”, “f”, “g” dos ofícios de citação, para as quais a defesa não apresentou argumentos específicos, conforme relatado no item 29 desta instrução. A mencionada alínea “g” dos ofícios de citação destaca que, em face da falta de apresentação de prestação de contas do Convênio Sert/Sine 115/99 na forma prevista na Instrução Normativa STN 1/1997, restou prejudicado o estabelecimento de nexos entre os recursos recebidos pela Federação e sua boa e regular aplicação na execução do objeto do convênio, mormente em face da ausência, dentre outras peças exigidas, de Relação de Pagamentos conciliada com o extrato da conta bancária específica do convênio do período do recebimento da primeira parcela até o último pagamento (art. 28 da IN/STN 1/1997), relacionando cada documento comprobatório de despesa apresentado (art. 30 da IN/STN 1/1997) com a respectiva movimentação financeira (art. 20 da IN/STN 1/1997). Tal exigência se deve ao fato de que não basta ao gestor comprovar a execução física do objeto do convênio – o que, vale repisar, não restou devidamente comprovado no presente processo. É necessário comprovar também que tal objeto foi executado com os recursos específicos do convênio em questão, e não com recursos de outras fontes – a exemplo de recursos oriundos de outros convênios firmados com entes públicos ou mesmo de taxas ou mensalidades eventualmente cobradas dos treinandos.

30.13. Com relação ao documento intitulado “Prestação de Contas do Colégio Evolução” (peça 66, p. 225-356, peça 67, p. 1-300, peça 68, p. 1-189), ora apresentado pela defesa, também se constatou o não atendimento às exigências da Instrução Normativa STN 1/1997, cabendo mencionar, apenas a título de ilustração, as sérias inconsistências referidas no item 27.4 desta instrução.

30.14. Por fim, vale ressaltar que os excertos de precedentes desta Corte de Contas transcritos pela defesa versam sobre situações que diferem da tratada nos presentes autos.

30.15. Nesse sentido, observe-se que a forma de comprovação da boa e regular execução de um convênio é distinta da forma de comprovação da execução de um contrato, conforme a jurisprudência deste Tribunal. No presente processo, trata-se do Convênio Sert/Sine 115/99, celebrado entre a Sert/SP e a Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo, enquanto que, na situação apreciada por meio do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, tratava-se do Contrato CFP 48/1999, firmado pela Seter/DF (Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal) com as Obras Sociais do Centro Espírita Fraternidade Jerônimo Candinho. E, na situação apreciada por meio do Acórdão 5.709/2013-TCU-1ª Câmara, tratava-se do Contrato CFP 95/98, firmado pela Seter/DF com a Sociedade Pé na Estrada.

30.16. Ademais, embora os excertos transcritos pela defesa à peça 66, p. 10-13, expressem o entendimento do Procurador do Ministério Público junto ao TCU que atuou nos autos do TC 011.246/2016-2, cabe assinalar que este Tribunal ainda não apreciou o mérito daquele processo. Além disso, o mencionado Parecer registra que, naqueles autos, a entidade executora apresentou, entre outros documentos relativos à execução física, os diários de classe assinados pelos instrutores responsáveis por ministrar os cursos, situação distinta da verificada no presente processo, no qual os diários de classe/listas de presença sequer estão assinados pelos respectivos instrutores.

30.17. Desse modo, a nosso visto, os documentos constantes destes autos não são suficientes para comprovar a execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 115/99, nem permitem concluir no sentido da correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitadas as contas da FEESSESP e do seu Presidente à época dos fatos, condenando-os ao ressarcimento do valor total do débito atualizado.

30.18. Considerando o entendimento vigente no sentido da prescrição decenal da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência acerca dessa matéria.

CONCLUSÃO

31. Em face da análise promovida na instrução inicial (peça 44, p. 4, itens 14 a 14.2), sumariada no item 14, alínea “a”, desta instrução, propõe-se excluir os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino da presente relação processual, em vista do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, considerando o prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, à semelhança do deliberado nos recentes Acórdãos 1.569/2017-TCU-1ª Câmara e 2.366/2017-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

32. Em face da análise promovida nos itens 17 a 30.18 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo e pelo Sr. Edison Laércio de Oliveira, Presidente da Federação à época dos fatos, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

33. Por fim, registre-se que o repasse da segunda parcela do Convênio Sert/Sine 115/99 ocorreu em 6/1/2000 (peça 1, p. 122) e a sua vigência expirou em 18/10/2000 (peça 1, p. 111), delimitando o período de ocorrência das irregularidades. Por sua vez, o despacho que ordenou a citação dos responsáveis é datado de 29/5/2017 (peça 45), transcorrendo prazo superior a dez anos. Desse modo, propõe-se que não seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, na linha do deliberado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para essa finalidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir da presente relação processual Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), em virtude da ausência de notificação válida no prazo fixado pela Instrução Normativa TCU 71/2012;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 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 do TCU, julgar **irregulares** as contas da Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São Paulo (CNPJ 44.002.293/0001-11) e do Sr. Edison Laércio de Oliveira (CPF 819.848.718-20), Presidente da Federação à época dos fatos, e condená-los, 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 - FAT, 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:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.399.845,60	27/10/1999
1.049.884,20	6/1/2000

Valor atualizado até 19/2/2018: R\$ 19.228.022,76 (peça 69)

c) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

d) 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;

e) encaminhar cópia da deliberação 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;

f) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), comunicando-lhes que o inteiro teor dessa deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Secex/SP, em 19 de fevereiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Helder W. S. Ikeda

AUFC – Mat. 3084-8