TC 014.682/2016-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba (CNPJ 52.806.585/0001-35), Aparecida da Silva Carvalho **(**CPF 126.167.018-39), Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00)

Advogado/Procurador: Roberto Machado de Luca de Oliveira Ribeiro, OAB/SP 120.070, e outros (peça 23); Joaquim Cláudio Calixto, OAB/SP 141.975 (peça 27)

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 de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 94/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por intermédio da SPPE, e o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, celebraram o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 109-135), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

3. Na condição de órgão estadual gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou diversos convênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, em 21/10/2004, foi firmado o Convênio Sert/Sine 94/04 entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional em artesanato geral, informática e formação de vendedores, para 228 educandos (peça 1, p. 319-341).

4.1. O valor total para a execução do convênio correspondeu a R$ 140.630,40, sendo R$ 117.192,00 o montante a ser repassado pela Sert/SP e R$ 23.438,40 a contrapartida da convenente (peça 1, p. 335). Os recursos financeiros de responsabilidade da Sert/SP foram repassados à convenente em três parcelas, nos valores de R$ 23.438,40, R$ 64.455,60 e R$ 29.298,00, depositadas nas datas de 23/11/2004, 4/1/2005 e 2/3/2005, respectivamente (peça 1, p. 357, 365 e 375).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

4.2. A vigência do convênio compreendeu o período de 21/10/2004 até 28/2/2005, conforme estabelecido na cláusula décima primeira do termo do convênio (peça 1, p. 339).

5. A convenente encaminhou a prestação de contas financeira final do convênio à Sert/SP por meio de expediente datado de 4/5/2005 (peça 1, p. 377, peça 2, p. 178).

6. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União, mediante o Relatório de Fiscalização 537, constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 19-101), motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no mencionado convênio, conforme a Portaria SPPE 1/2007 (peça 1, p. 17).

7. O Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais (GETCE), no cumprimento de suas atribuições contidas na Portaria SPPE 52/2011 (peça 2, p. 56-58) e para atender as determinações contidas na Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 4-16), autuou 84 processos de tomada de contas especiais, apurando irregularidades individualizadas para cada convênio celebrado pela Sert/SP no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

8. No presente processo, o GETCE analisou especificamente as desconformidades relativas ao Convênio Sert/Sine 94/04.

9. Após examinar a documentação relativa ao Convênio Sert/Sine 94/04, o GETCE emitiu a Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE, apontando diversas irregularidades em relação à execução e prestação de contas do convênio (peça 6, p. 3-7).

9.1. O GETCE também apontou na referida Nota Técnica que, a partir da análise da documentação, não restou comprovado o acompanhamento e fiscalização, por parte da Sert/SP, das ações de qualificação profissional contratadas, no sentido de verificar a regular execução do objeto do convênio, conforme estabelecido na cláusula terceira do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP e no item 2.1.2 da cláusula segunda do Convênio Sert/Sine 94/04.

9.2. Ante a impossibilidade de demonstrar a efetiva execução das ações do convênio por meio de documentação constante na prestação de contas apresentada pela entidade convenente, o GETCE glosou a integralidade do valor repassado pela Sert/SP.

9.3. Além da Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba e da sua Presidente à época dos fatos, Sra. Aparecida da Silva Carvalho, também foram considerados solidariamente responsáveis pelos débitos os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP (peça 6, p. 7).

10. Os responsáveis foram notificados acerca das irregularidades assinaladas na Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE, bem como para apresentarem defesa ou recolherem os débitos apurados (peça 6, p. 8-25). Decorrido o prazo legal, todos os responsáveis apresentaram defesa, as quais se encontram na peça 6, p. 27-39, p. 40-47 e p. 85-86.

11. As defesas oferecidas pelos responsáveis foram analisadas no Relatório de TCE 25/2015 (peça 6, p. 173-185), tendo o GETCE deixado de acatá-las, considerando que a documentação apresentada pelos defendentes não contribuiu para sanear as irregularidades apontadas, razão pela qual ratificou a Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE, bem como o débito apurado e os responsáveis arrolados.

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 2.147/2015, Certificado de Auditoria 2.147/2015 e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 2.147/2015 (peça 6, p. 223-230).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

13. O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social atestou ter tomado ciência das conclusões contidas nos documentos acima mencionados (peça 6, p. 233).

14. Na instrução inicial no âmbito deste Tribunal (peça 9), foi proposta a citação dos responsáveis, em linha com os posicionamentos do GETCE e da CGU. A referida proposta contou com a anuência de instância superior da Secex/SP (peça 10), tendo a citação dos responsáveis sido realizada da seguinte forma:

Responsável	Ofício	Localização	Aviso de Recebimento	Localização
Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba	674/2017-TCU/Secex-SP, de 20/3/2017	Peça 25	Recebido em 6/4/2017	Peça 26
Aparecida da Silva Carvalho	178/2017-TCU/Secex-SP, de 1/2/2017	Peça 16	Recebido em 1/3/2017	Peça 20
Francisco Prado de Oliveira Ribeiro	177/2017-TCU/Secex-SP, de 1/2/2017	Peça 15	Recebido em 2/3/2017	Peça 22
Carmelo Zitto Neto	176/2017-TCU/Secex-SP, de 1/2/2017	Peça 14	Recebido em 24/2/2017	Peça 19

EXAME TÉCNICO

Citação da entidade convenente e de sua dirigente à época dos fatos

15. Em resposta à citação, a Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba, na pessoa de sua Presidente, Sra. Aparecida da Silva Carvalho, apresentou alegações de defesa à peça 29.

16. A Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba – na condição de entidade convenente, recebedora dos recursos repassados pela Sert/SP por meio do Convênio Sert/Sine 94/04 – e a Sra. Aparecida da Silva Carvalho Oliveira – Presidente da entidade convenente à época da celebração e execução do referido convênio, responsável direta pela gestão dos recursos públicos recebidos e pela execução do objeto pactuado – foram citadas em razão de irregularidades na execução do objeto do mencionado convênio, celebrado entre a Sert/SP e a referida entidade com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, tendo em vista as ocorrências apontadas na Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE, sintetizadas a seguir:

> a) Recolhimento de encargos sociais fora da vigência do Convênio; contrariando o art.8º, inciso V, da IN STN 1/97 e o subitem 5.3.2 da Cláusula Quinta do termo do Convênio Sert/Sine 94/04;
>
> b) Comprovação de gasto com lanches mediante apresentação da Nota Fiscal n° 99, no valor de R$ 34.200,00, emitida por uma empresa que não atua no ramo de fornecimento de lanches (ABUD Comércio de Alimentos Ltda.);
>
> c) Pagamento de seguro de vida com valor acima dos praticados em outros subconvênios e a contratação da empresa Contrato Seguros Pessoais S/C Ltda., que não é uma seguradora, não foi precedida de licitação, em desacordo como o dispositivo contido no art. 27 da IN STN 1/97 e na Cláusula Oitava do Convênio Sert/Sine 94/04;
>
> d) Ausência de carimbo de identificação do convênio nos documentos fiscais apresentados; contrariando o disposto no art. 30 da IN STN 1/97;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

e) Ausência de processo licitatório quanto aos serviços contratados ou aquisição de materiais pela executora, contrariando o art. 27 da IN 1/97 e a clausula oitava do termo do convênio;

f) Pagamento de taxas bancárias, contrariando o art.8º, inciso VII, da IN STN 1/97 e a cláusula quinta, subitem 5.3.5, do termo do convênio;

g) Realização de saques bancários e emissão de cheques sem identificação, dos credores, contrariando o artigo 20 da IN/STN n° 01/97;

h) Não comprovação da capacidade técnica dos instrutores;

i) 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 termo do convênio;

j) Não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho em desacordo com o item 2.2.26 da clausula segunda do Convênio.

17. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada por essas responsáveis (peça 29). Nessa análise, trata-se primeiramente de questões preliminares e, a seguir, de argumentos específicos relacionados às alíneas dos ofícios de citação; ao final, são tecidas considerações acerca da execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 94/04.

Argumento: suposta ilegitimidade passiva da dirigente da entidade convenente

18. Fazendo referência ao art. 338 do Código de Processo Civil, ao art. 53 e seguintes do Código Civil e ao parágrafo único da cláusula 13ª do estatuto da entidade convenente, a defesa sustenta que a Sra. Aparecida da Silva Carvalho, Presidente da entidade convenente à época dos fatos, deveria ser excluída do polo passivo da presente acusação, uma vez que seus diretores não respondem solidariamente nem subsidiariamente pela obrigações sociais da entidade.

Análise

18.1. Inicialmente cumpre esclarecer que a matéria em questão está pacificada no âmbito desta Corte de Contas. Ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência por meio do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, este Tribunal firmou 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).

18.2. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

> 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.

18.3. Vale observar que a Sra. Aparecida da Silva Carvalho, na condição de Presidente da entidade convenente à época dos fatos, foi responsável pela elaboração do Plano de Trabalho (peça 1, p. 197-251), pela celebração do Convênio Sert/Sine 94/04 com a Sert/SP (peça 1, p. 319-341) e pela elaboração das prestações de contas encaminhadas à Sert/SP (conforme se verifica, por exemplo, à peça 1, p. 377-385, e à peça 2, p. 3-9, 114-136, 178-180, 274 e 300).

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

Argumentos específicos relativos às alíneas dos ofícios de citação

19. Em sua argumentação, a defesa não faz menção expressa às alíneas dos ofícios de citação, mas apresenta, de forma esparsa, justificativas acerca de algumas das ocorrências nelas questionadas, tendo sido identificadas as seguintes:

a) o então titular da Sert/SP não teria informado à entidade convenente que, após a conclusão dos cursos, os treinandos deveriam ser encaminhados ao mercado de trabalho (alínea "j" dos ofícios de citação);

b) se houver documentos não fidedignos na prestação de contas, certamente não foram produzidos pela entidade convenente (alínea "b" dos ofícios de citação).

Análise

19.1. Inicialmente, vale destacar que tais argumentos se referem a apenas duas das dez alíneas dos ofícios de citação. Dessa forma, observa-se que a defesa permaneceu silente quanto a maior parte das ocorrências questionadas.

19.2. Quanto ao suposto desconhecimento da obrigação de encaminhar treinandos ao mercado de trabalho, não há como acolher a alegação nesse sentido, eis que o próprio Plano de Trabalho elaborado pela entidade convenente e assinado pela sua dirigente continha expressamente, em seu Capítulo VI – "Metas a serem atingidas", a seguinte meta: "3) Encaminhamento dos educandos concluintes ao mercado de trabalho" (peça 1, p. 201). Além disso, o próprio Convênio Sert/Sine 94/04 celebrado pela entidade convenente com a Sert/SP e assinado pela sua dirigente também continha disposição nesse sentido, a saber (peça 1, p. 327, grifou-se):

> **CLÁUSULA SEGUNDA - Das Obrigações e Competências dos Partícipes**
>
> 2. Para a execução do presente Convênio, a SERT e **a** SOCIEDADE DE AMIGOS DE BAIRRO DO CONJUNTO HABITACIONAL JARDIM SAPOPEM BA terão as seguintes obrigações:
>
> (...)
>
> 2.2. COMPETE À INSTITUIÇÃO: (...)
>
> 2.2.26. Encaminhar, acompanhar e avaliar os egressos das ações ao mercado de trabalho, necessariamente todos os educandos desempregados, comprovando tais atividades através do sistema SIGAE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

19.3. No tocante à segunda justificativa, cumpre esclarecer que a Relação de Pagamentos à peça 2, p. 210, elaborada pela entidade convenente e assinada pela sua dirigente, que integra a prestação de contas financeira final do Convênio Sert/Sine 94/04, faz referência à Nota Fiscal 99, no valor de R$ 34.200,00, emitida pela empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. (peça 2, p. 212), a respeito da qual o GETCE registra a seguinte informação no Relatório de TCE 25/2015 (peça 6, p. 180):

> 7) Falsidade da Nota Fiscal n° 099 da empresa - ABUD Comércio de alimentos Ltda-ME (fls. 339, 2° Volume), visto que a empresa atua no comércio varejista de carnes (açougue) e não em atividades de fornecimento de lanches conforme informação obtida junto ao respetivo proprietário e que teve o nome de sua empresa indevidamente utilizado; (...)

19.4. Tal informação compromete a fidedignidade desse documento, razão pela qual não pode ser considerado idôneo para comprovar a correspondente despesa.

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

Argumentos diversos

20. No mais, a defesa sustenta, em linhas gerais, que a Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba é uma entidade sem fins lucrativos, instalada numa região muito carente; que, nas mais de três décadas de sua existência, tem primado pela honestidade e conduta ilibada de seus membros; que eventuais erros na prestação de contas são de responsabilidade da Sert/SP e, mais especificamente, do titular daquela Secretaria à época dos fatos, que recebeu a referida prestação de contas e a validou.

Análise

20.1. Inicialmente, cumpre esclarecer que não consta dos autos parecer da Sert/SP aprovando a prestação de contas final do Convênio Sert/Sine 94/04. Ademais, em que pese a atuação deficiente da Sert/SP, não podem a entidade convenente e sua dirigente à época dos fatos se eximir de seu dever de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por meio do referido convênio, 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. A esse respeito, cabe mencionar ainda o excerto do voto condutor do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário transcrito no item 18.2 desta instrução. Desse modo, devem os gestores de recursos públicos fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

20.2. Além disso, vale ressaltar que o papel social desempenhado pela entidade na comunidade em que se encontra inserida, ainda que relevante, não tem o condão de afastar o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio Sert/Sine 94/04.

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

Considerações acerca da execução física e financeira do convênio

21. De início, cumpre assinalar que os autos contemplam diversos documentos relativos à execução física do Convênio Sert/Sine 94/04, cabendo destacar os diários de classe/relatórios de frequência (parcial: peça 2, p. 302-330, peça 3, p. 2-30; final: peça 3, p. 86-156), as listas de frequência diária (peça 4, p. 4-396, peça 5, p. 4-398), as listas de recebimento de auxílio-transporte (peça 3, p. 250-266) e as listas de recebimento de certificado (peça 3, p. 232-248). A esse respeito, a Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE registra (peça 6, p. 5):

> Embora os Diários de Classe, listas de frequência, lista de certificado e lista de recebimento de auxílio transporte demonstrem, precariamente, a realização dos cursos, a ausência nos autos, da comprovação de que as despesas foram efetivamente realizadas com os cursos de capacitação, impedem a validação da efetividade e qualidade das ações de qualificação profissional. (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

21.1. Portanto, conforme acima mencionado pelo GETCE, tais elementos contribuem para a demonstração, ainda que precária, da realização dos cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 94/04 – não incluído o fornecimento de material didático e alimentação, eis que a defesa não apresentou justificativas para a ocorrência questionada na alínea "i" dos ofícios de citação (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 termo do convênio).

22. Todavia, 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 o nexo 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.

22.1. 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.

22.2. A esse respeito, observa-se nos autos diversos documentos relativos à execução financeira do Convênio Sert/Sine 94/04, cabendo destacar, entre outros, Relação de Pagamentos, documentos comprobatórios de despesas (notas fiscais, recibos, etc.) e extratos bancários. De acordo com a prestação de contas financeira final, os recursos federais teriam sido aplicados da seguinte forma:

Descrição da despesa	Valor (R$)	Doc. comprobatórios da despesa	Registro na relação de pagamentos	Registro no extrato bancário
Pessoal	29.589,20	peça 2, p. 182-200	peça 2, p. 180	peça 2, p. 248
Pessoal	410,80	peça 2, p. 182 (parcial)	peça 2, p. 180	peça 2, p. 250
Encargos (INSS)	6.000,00	peça 2, p. 202	peça 2, p. 180	peça 2, p. 248
Material didático	5.928,00	peça 2, p. 208	peça 2, p. 206	peça 2, p. 246
Auxílio alimentação	34.200,00	peça 2, p. 212	peça 2, p. 210	peça 2, p. 246
Auxílio transporte	22.000,00	peça 2, p. 220	peça 2, p. 218	peça 2, p. 242
Auxílio transporte	11.060,00	peça 2, p. 222	peça 2, p. 218	peça 2, p. 246
Seguro de vida	5.700,00	peça 2, p. 226-230	peça 2, p. 224	peça 2, p. 246
Divulgação	2.304,00	peça 2, p. 234	peça 2, p. 232	peça 2, p. 246
Total	**117.192,00**			

22.3. Do ponto de vista financeiro, cabe assinalar primeiramente que não é possível acolher a despesa relativa a auxílio alimentação, no valor de R$ 34.200,00, tendo em vista as informações registradas pelo GETCE no Relatório de TCE 25/2015 (com base em apurações da CGU consignadas no Relatório de Fiscalização 537, mais precisamente na seção "Análise da Equipe" à peça 1, p. 47), no sentido de que o documento à peça 2, p. 212, não pode ser considerado idôneo para comprovar a correspondente despesa – conforme relatado nos itens 19.3 e 19.4 desta instrução.

22.4. Além disso, uma segunda circunstância compromete a prestação de contas e inviabiliza o acolhimento da quase totalidade das despesas: na execução do convênio em análise, todos os pagamentos – à exceção da primeira despesa relativa a auxílio transporte, no valor de R$ 22.000,00 – foram realizados mediante saques avulsos em espécie, conforme demonstram os extratos bancários à peça 2, p. 242-250.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

22.5. O entendimento consolidado desta Corte sobre a matéria é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam não apenas os normativos legais vigentes, mas impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados (Acórdãos 997/2015-TCU-Plenário, 2.190/2015-TCU-2ª Câmara, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, 5.440/2015-TCU-1ª Câmara, 5.678/2015-TCU-2ª Câmara, 6.951/2015-TCU-1ª Câmara e 9.361/2015-TCU-2ª Câmara).

22.6. Desse modo, os saques em espécie dos valores do convênio são irregulares já que impedem o estabelecimento do nexo de causalidade entre os dispêndios efetuados e a comprovação da execução do objeto avençado, em contrariedade às normas que regulam a matéria e à jurisprudência deste Tribunal, o que enseja a irregularidade das contas, com imputação de débito aos responsáveis.

23. A nosso viso, ante o exposto nos itens precedentes, o valor original do débito corresponde ao valor dos repasses realizados pela Sert/SP, relativamente às datas dos respectivos depósitos na conta bancária da entidade convenente, deduzido do valor de R$ 22.000,00 referente à primeira despesa de auxílio transporte, relativamente à data de pagamento do respectivo cheque (peça 2, p. 242), conforme detalhado a seguir:

Valor original	Data da ocorrência	Natureza
R$ 23.438,40	23/11/2004	Débito
R$ 22.000,00	23//11/2004	Crédito
R$ 64.455,60	4/1/2005	Débito
R$ 29.298,00	2/3/2005	Débito

24. Por fim, registre-se que o repasse da última parcela do Convênio Sert/Sine 94/04 ocorreu em 2/3/2005 (peça 1, p. 375), delimitando o período de ocorrência das irregularidades. Por sua vez, o despacho que ordenou a citação dos responsáveis é datado de 27/1/2017 (peça 10), 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, em linha com o deliberado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para essa finalidade.

Citação do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro

25. O Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, na qualidade de Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos, subscreveu o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 135) e o Convênio Sert/Sine 94/04 (peça 1, p. 341) bem como autorizou a liberação de verbas para a entidade executora (peça 1, p. 355, 363 e 373), tendo sido citado em razão das seguintes ocorrências (peça 15):

> - não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 94/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 94/04, contrariando o disposto na cláusula terceira, item II, alíneas "a", "b" e "r", do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 94/04.
>
> - liberação da 3ª parcela pela Sert à entidade executora após a vigência do convênio, sem a devida formalização de termo aditivo.

26. Em resposta à citação, o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro apresentou alegações de defesa à peça 24. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne dessa defesa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

Argumento: incompetência do TCU para responsabilização de agentes públicos estaduais

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

Análise

27.1. Conforme consignado no item 2, supra, o PNQ/2004 foi executado com recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo por meio Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 109-135), subscrito pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, à época titular da Sert/SP. Trata-se, assim, de recursos federais descentralizados ao Estado de São Paulo.

27.2. O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência. Por força de mandamento constitucional (Constituição Federal, art. 71, inciso VI), compete a este fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. No mesmo sentido disciplina o inciso VII do artigo 5° da Lei 8.443/1992, sujeitando à jurisdição do TCU os responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. Também, a cláusula décima segunda do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 131) previa a possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos de controle da União:

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

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

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

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

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

Argumento: suposta responsabilização indevida do titular da Sert/SP

28. Em síntese, a defesa argumenta:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

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

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

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

Análise

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

28.2. Nas justificativas apresentadas, alega-se, de modo geral, que as condutas adotadas não derivaram de vontade própria, mas seguiram as diretrizes definidas pelo então Ministério do Trabalho e Emprego. O argumento não merece prosperar, pois, além de não estar demonstrado, não parece crível que um órgão do Governo Federal orientasse secretarias estaduais a descumprir norma editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (no caso, a Instrução Normativa STN 1/1997). Ademais, as próprias cláusulas do convênio não foram respeitadas, como se observa em diversas passagens deste relatório.

28.3. Convém recordar que, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 94/04, o titular da Sert/SP assumiu a obrigação pelo acompanhamento e fiscalização do convênio em tela, tendo em vista o disposto na cláusula terceira, inciso II, alíneas "a", "b" e "r", do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 113-115) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 94/04 (peça 1, p. 321). Contudo, como destacado pelo GETCE (peça 6, p. 6-7), esta obrigação não restou cumprida de maneira eficiente:

> Da análise dos documentos apreciados, não se constata a presença de relatórios ou pareceres que comprovem a realização de acompanhamento e fiscalização das ações de qualificação profissional contratadas, no sentido de verificar a regular execução do objeto do convênio, competência legal do órgão concedente, no caso o Ministério do Trabalho e Emprego, e convenente, representado pela SERT/SP, por meio de seus representantes legais, conforme disciplinam as Cláusulas Terceira e Décima Primeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n° 048/2004 - SERT/SP e Cláusula Segunda do Convênio SERT/SINE n° 094/04, adiante transcritas:
>
> (...)
>
> Vale salientar que estas irregularidades deveriam ter sido detectadas, pela contratante, no ato da realização das ações de acompanhamento e supervisão, porém, não houve comprovação de que tenha havido supervisão, acompanhamento, controle e avaliação por parte da SERT/SP, como regulou a Cláusula Segunda, item 2.1.2, do Convênio n° 094/04/SERT/SINE, fls. 165, contribuindo assim, para que a qualidade das ações e os serviços prestados não atingissem os objetivos do PNQ.
>
> (...)

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

28.5. No tocante ao fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 351, 359 e 369), tal situação constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir a sua responsabilidade como autoridade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

máxima incumbida de decidir pela prática desses atos. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

28.6. Por fim, ainda que a alegada demora na liberação de recursos pela União Federal eventualmente tivesse dificultado a implementação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) no estado de São Paulo, tal situação também não teria o condão de elidir a responsabilidade do titular da Sert/SP, podendo apenas ser considerada como circunstância atenuante. Todavia, não restou caracterizado o alegado atraso. Verifica-se que o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP foi celebrado em 30/6/2004 (peça 1, p. 135) e os repasses financeiros do MTE para a Sert/SP ocorreram em 24/8/2004 e 15/10/2004 (peça 1, p. 143 e 147). Por sua vez, o Convênio Sert/Sine 94/04 foi celebrado em 21/10/2004 (peça 1, p. 341) e os repasses financeiros da Sert/SP para a entidade executora foram realizados em 23/11/2004, 4/1/2005 e 2/3/2005 (peça 1, p. 357, 365 e 375). Conforme a prestação de contas apresentada pela entidade executora, os cursos que constituem o objeto do Convênio Sert/Sine 94/04 teriam sido realizados no período de 25/10/2004 a 23/12/2004 (peça 2, p. 3). Em resumo, pelas datas assinaladas não é possível vislumbrar o suposto atraso por parte da União.

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

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

29. A defesa assere que, em depoimento ao Ministério Público do Estado de São Paulo, o titular da Sert/SP declarou ter "plena convicção da regularidade dos cursos realizados, porque participou de várias solenidades para entrega dos certificados, chamadas por muitos de Formatura, sendo certo que os alunos envolvidos, muitos deles desempregados, sempre acompanhados de familiares, agradeciam a oportunidade e se emocionavam com o ato..." (peça 24, p. 19).

Análise

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

29.2. Além disso, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. No presente caso (excerto transcrito à peça 24, p. 19), tratando-se de depoimento prestado pelo próprio responsável, possui força probatória ainda mais limitada.

29.3. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, 512/2016-TCU-2ª Câmara, entre outros).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

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

30. A defesa sustenta que teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data da execução do Convênio Sert/Sine 94/04 e a notificação válida do titular da Sert/SP, de forma que caberia o arquivamento do presente processo, em face do disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, à semelhança do procedimento adotado nos processos TC 013.660/2014-4 e TC 013.720/2014-7.

Análise

30.1. No presente processo, consta que a primeira notificação válida endereçada ao Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro é datada de 27/8/2014 (peça 6, p. 13), tendo esse responsável apresentado sua defesa ao GETCE em 11/9/2014, conforme o protocolo à peça 6, p. 27. Dessa forma, não houve transcurso do prazo de dez anos, referido no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, até a primeira notificação desse responsável pela autoridade administrativa competente. Trata-se, portanto, de situação distinta dos precedentes citados.

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

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

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

Análise

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

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

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

32. Alega a defesa que eventual descumprimento de exigências contábeis ou mesmo fiscais, por parte da entidade executora, não poderia ser enquadrado como dano a ensejar a responsabilização do Estado de São Paulo ou de seus agentes políticos e servidores, mormente porque não teria ocorrido, durante a execução do Convênio Sert/Sine 94/04, qualquer irregularidade que tivesse sido constatada pela Delegacia Regional do Trabalho, a quem se atribuiu função fiscalizadora. Ademais, a defesa argumenta que, no relatório elaborado pelo GETCE, não estaria claro qual a irregularidade ou o fundamento legal por que se considerou o Convênio Sert/Sine 94/04 como não executado, impondo a restituição do valor total repassado pela Sert/SP.

Análise

32.1. Vale ressaltar que, diferentemente do alegado pela defesa, as ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 19-101), na Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 6, p. 3-7) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 25/2015 (peça 6, p. 173-185) não constituem mero descumprimento de exigências contábeis ou fiscais por parte da entidade executora. Ademais, os mencionados relatórios descrevem as ocorrências e os fundamentos legais infringidos, não podendo ser considerados imprecisos. A título de ilustração, cita-se o trecho da Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 6, p. 6-7), transcrito no item 28.3 desta instrução, que aponta a ocorrência de "supervisão e acompanhamento deficientes", bem como indica a regra inobservada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

32.2. Ademais, a competência atribuída às Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho na cláusula terceira, inciso I, alínea "h", do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004 (peça 1, p. 113) não exclui a responsabilidade atribuída à Sert/SP na cláusula terceira, inciso II, alíneas "a", "b" e "r", do mencionado Convênio (peça 1, p. 113-115) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 94/04, que dispõe (peça 1, p. 321):

> CLÁUSULA SEGUNDA - Das Obrigações e Competências dos Partícipes
>
> (...)
>
> 2.1) COMPETE À SERT:
>
> (...)
>
> 2.1.2) Manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados; (...)

32.3. Com relação à suposta falta de clareza na descrição das irregularidades tratadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 25/2015 (peça 6, p. 173-185), vale observar que esse relatório faz referência à Nota Técnica 52/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 6, p. 3-7), que descreve essas ocorrências com maior grau de detalhamento. Por fim, na instrução inicial (peça 9) foram analisadas, de forma sistematizada, as ocorrências relativas ao Convênio Sert/Sine 94/04 apontadas na aludida Nota Técnica e nos demais documentos acima referidos, a fim de subsidiar a citação do responsável.

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

Considerações específicas ao Convênio Sert/Sine 94/04

33. A defesa tece ainda diversas considerações acerca da execução e prestação de contas do Convênio Sert/Sine 94/04. Em linhas gerais, sustenta: que, caso reconhecida a aplicação dos recursos no objeto do convênio, ainda que parcial, não seria o caso de imputação de débito; que, no tocante à prestação de contas, a referência a uma nota fiscal inidônea deveria acarretar a glosa do valor correspondente; que, em caso de superfaturamento da despesa relativa a seguro de vida, caberia glosar a diferença a maior; que a falta de carimbos para identificação do convênio nas notas fiscais, bem como a ausência de processo licitatório para aquisição de produtos/serviços, mereceriam ser enquadradas como impropriedades formais; que o pagamento indevido de taxas bancárias deveria acarretar a glosa do valor correspondente; que a falta de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinados não implicaria necessariamente que os cursos não foram realizados; que a falta de comprovação de encaminhamento dos concluintes ao mercado de trabalho não permitiria concluir que os cursos deixaram de alcançar seus objetivos.

Análise

33.1. As ocorrências relativas à execução e prestação de contas do Convênio Sert/Sine 94/04, mais afeitas à gestão dos recursos por parte da executora, foram objeto das citações endereçadas à entidade convenente e à sua dirigente à época dos fatos (peças 16 e 25), sendo examinadas nos itens 15 a 24 desta instrução, aos quais nos reportamos.

Argumento: precedentes em que os gestores da Sert/SP foram excluídos da relação processual

34. A defesa argumenta que, ao apreciar casos similares, por meio dos Acórdãos 6.181/2016 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara, esta Corte de Contas decidiu excluir da relação processual os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP.

Análise

34.1. Inicialmente, importa verificar as razões pelas quais os gestores da Sert/SP foram excluídos da relação processual nos citados acórdãos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

a) Acórdão 6.181/2016-TCU-1ª Câmara (TC 000.471/2016-0), Relator Ministro Bruno Dantas – os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto foram excluídos da relação processual porque a irregularidade remanescente, no valor de R$ 2.923,20, decorreu da gestão dos recursos por parte do convenente (Sindicato e seu dirigente), não tendo relação direta com a supervisão e o acompanhamento deficientes por parte daqueles gestores;

b) Acórdão 6.182/2016-TCU-1ª Câmara (TC 010.421/2016-5), Relator Ministro Bruno Dantas – o citado acórdão excluiu os ex-gestores do Sert/SP com base nas ponderações contidas na instrução que constitui a peça 7 daquele processo, *in verbis*:

> 43. Em relação a responsabilização, o GETCE apontou responsabilidade ao senhor Francisco de Prado de Oliveira Ribeiro em decorrência da gestão dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004 – Sert/SP e repassados à entidade contratada para implementação do Plano Nacional de Qualificação-PNQ no estado de São Paulo; já a do Sr. Carmelo Zitto Neto, do fato de caber-lhe o acompanhamento do PNQ no estado. A par disto, os referidos senhores subscreveram o Convênio Sert/Sine 166/04 durante o período em que estiveram à frente da Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho.
>
> 44. Contudo, impende assinalar que, em reiteradas ocasiões, o Tribunal vem afastando o débito imputado aos gestores por carências na fiscalização de convênios e repasses irregulares de recursos, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, 2.590/2014-TCU-2ª Câmara e 2.438/2014-TCU-2ª Câmara. Nesses julgados, o TCU também analisou TCEs instauradas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de falhas detectadas na execução de convênios celebrados entre a Sert/SP e entidades conveniadas.

34.2. Considerando que a situação dos ex-gestores do Sert/SP no presente processo assemelha-se àquela descrita no Acórdão 6.182/2016-TCU-1ª Câmara, propõe-se, no presente processo, excluir o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro da relação processual, à semelhança do deliberado naquele acórdão.

Citação do Sr. Carmelo Zitto Neto

35. O Sr. Carmelo Zitto Neto, na qualidade de Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos, subscreveu o Convênio Sert/Sine 94/04 (peça 1, p. 341) bem como autorizou a liberação de verbas para a entidade executora (peça 1, p. 351, 359 e 369), tendo sido citado em razão da seguinte ocorrência (peça 14):

> não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 94/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 94/04, contrariando o disposto na cláusula terceira, item II, alíneas "a", "b" e "r", do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 94/04.

36. Em resposta à citação, o Sr. Carmelo Zitto Neto apresentou alegações de defesa à peça 18. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne dessa defesa.

Argumentos

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

37.1. Ao final, à semelhança da defesa do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, também são invocados os precedentes relativos aos Acórdãos 6.181/2016 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara.

Análise

37.2. Inicialmente cabem considerações semelhantes às tecidas no tocante à responsabilização do titular da Sert/SP. Nesse sentido, independentemente da sua responsabilidade genérica pelo bom funcionamento do sistema de qualificação profissional no âmbito do estado de São Paulo, o titular do Sine/SP, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 94/04, não se exime da responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização deficientes do convênio em tela, tendo em vista o disposto na cláusula terceira, inciso II, alíneas "a", "b" e "r", do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 94/04.

37.3. Ademais, não resta evidenciada a ausência de oportunidade de defesa, uma vez que o responsável foi notificado na fase interna da TCE, por meio do Ofício 551/2014/GETCE/SPPE/MTE, de 27/8/2014 (peça 6, p. 8), entregue em sua residência em 8/9/2014, conforme Aviso de Recebimento (peça 6, p. 12), bem como foi regularmente citado por este TCU.

37.4. Quanto às alegações sumariadas nas alíneas "b", "c" e "f" do item 37 desta instrução, o responsável não apresenta documentos comprobatórios, limitando-se a juntar peças que dizem respeito a outros convênios (peça 18, p. 7-25). Assim, não demonstra quais os documentos extraviados pela Sert/SP que dificultariam a defesa nem as vistorias realizadas, que atestariam a realização das atividades pactuadas.

37.5. No tocante ao fato de as autorizações terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 351, 359 e 369), tal situação constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir a sua responsabilidade como autoridade competente incumbida de manifestar-se quanto à prática desses atos. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

37.6. Por fim, quanto aos precedentes desta Corte de Contas relativos aos Acórdãos 6.181/2016 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara, cabe reportar-se aos itens 34 a 34.2 desta instrução, que tratam dessa matéria. Pelos mesmos motivos ali expostos, propõe-se, no presente processo, excluir o Sr. Carmelo Zitto Neto da relação processual, à semelhança do deliberado por meio do Acórdão 6.182/2016-TCU-1ª Câmara.

Considerações finais acerca da deficiência no acompanhamento e supervisão

38. Ainda sobre a deficiência no acompanhamento e supervisão do Convênio Sert/Sine 94/04, motivo da citação dos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, cumpre destacar que o tema já foi enfrentado por este TCU em outras oportunidades ao apreciar convênios firmados pela Sert/SP com recursos transferidos pelo MTE. Das decisões, formaram-se duas correntes.

38.1. A primeira corrente entende que essa ocorrência acarretaria apenas ressalva nas contas. Neste sentido, pode-se mencionar os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos citados era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem as contas regulares com ressalva. A título de ilustração, registre-se que, no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, este Tribunal acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do item 9.2 do acórdão recorrido para:

> 9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF: 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino (CPF: 857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

38.2. A segunda corrente, em sentido diverso, considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos convênios firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa STN 1/1997 (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da 1ª Câmara). Para essa corrente, a responsabilização dos agentes estaduais decorria do fato de terem autorizado pagamentos sem observar cláusulas do ajuste, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos.

38.3. Particularmente quanto aos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, não se vislumbra, até a presente data, julgamento do TCU desfavorável a esses ex-gestores da Sert/SP. Em que pese inúmeros processos de TCE relacionados ao Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP terem recebido manifestação desta unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de responsabilizar tais gestores e condená-los ao pagamento solidário do débito (a exemplo do TC 028.083/2015-6, TC 029.042/2015-1 e TC 011.481/2016-1), esses processos ainda não foram apreciados por esta Corte de Contas.

38.4. Por outro lado, na jurisprudência deste Tribunal há precedentes em sentido favorável aos mencionados gestores, a exemplo dos Acórdãos 6.181/2016 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara invocados nas defesas. Por conseguinte, entende-se oportuno, por ora, manter o posicionamento adotado nesses acórdãos, no sentido de excluir da relação processual os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto.

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida nos itens 25 a 38.4 desta instrução, propõe-se excluir os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto da presente relação processual, considerando a jurisprudência desta Corte de Contas, em especial os Acórdãos 6.181/2016 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara.

40. Em face da análise promovida nos itens 15 a 23 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba e pela sua Presidente à época dos fatos, Sra. Aparecida da Silva Carvalho, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a elas atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado às 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.

41. Em face da análise promovida no item 24 desta instrução, e 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, em linha com o deliberado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência acerca dessa matéria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da presente relação processual Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91);

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 Sociedade de Amigos de Bairro do Conjunto Habitacional Jardim Sapopemba (CNPJ 52.806.585/0001-35) e da Sra. Aparecida da Silva Carvalho **(**CPF 126.167.018-39), Presidente dessa entidade à época dos fatos, e condená-las,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.

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
1.438,40	23/11/2004
64.455,60	4/1/2005
29.298,00	2/3/2005

Valor atualizado até 22/2/2018: R$ 371.292,88 (peça 30)

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 22 de fevereiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Helder W. S. Ikeda

AUFC – Mat. 3084-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58839098.