

## VOTO

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

2. O objeto do ajuste era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

3. A Sert/SP, na condição de órgão estadual gestor do convênio, celebrou 84 subconvênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

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

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

## II

6. As irregularidades em exame referem-se especificamente ao Subconvênio Sert/Sine 101/04, celebrado entre a Sert/SP e o Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep, no valor histórico de R\$ 179.488,80, sendo R\$ 138.780,00 em recursos federais e R\$ 27.756,00 relativos à contrapartida, para treinamento de 270 pessoas, nas áreas de qualificação social e profissional de garçom e garçonete, recepção e atendimento de operador de telemarketing.

7. Para consecução desse mister, os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao convenente, por meio dos cheques 850.003, 850.011 e 850.087, do Banco do Brasil, depositados em 23/11/2004, 8/12/2004 e 28/1/2005, nos valores de R\$ 27.756,00, R\$ 76.329,00 e R\$ 34.695,00, respectivamente, totalizando os R\$ 138.780,00.

8. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação das despesas, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 101/04, após análise decorrente das irregularidades apontadas na Nota Técnica 77/2014/GETCE/SPPE/MTE, relativas a falhas na execução física e financeira da avença.

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

10. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento.

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

- a) não apresentação de documentos contábeis idôneos e sólidos que comprovem o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, principalmente no tocante à inexistência de identificação do nome e número dos convênios nos referidos documentos, contrariando o art. 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997;
- b) contratação de bens e serviços sem a realização de licitação ou pesquisa de preços e sem a contratação formal da empresa prestadora do serviço de divulgação e de material didático e lanche, em afronta à Cláusula Oitava do Convênio Sert/Sine 101/04;
- c) irregularidades na contratação de seguro de vida para os treinandos, considerando que na apólice apresentada não consta assinatura de empresa de seguros, bem como evidências de fraudes no valor da contratação, comparativamente com valores contratados por outras entidades no convênio 48/2004;
- d) irregularidades/inconsistências nos recolhimentos da contribuição social nos valores de R\$ 5.960,00 e R\$ 2.376,00, na mesma data, sem comprovação do vínculo dessas despesas com o convênio;
- e) realização de movimentação bancária indevida, por meio de saques no caixa, e de pagamentos de taxas bancárias, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa-STN 1/1997;
- f) não comprovação de entrega aos treinandos de material didático e lanches, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da Cláusula Segunda do Convênio Sert/Sine 101/04;
- g) despesa com a gráfica Graff-Set Gráfica & Editora (CNPJ 04.597.906/0001-96) sem comprovação de que materiais de divulgação contratados foram fornecidos;
- h) contratação da empresa Transervice Transporte e Serviços Ltda. EPP (CNPJ 06.185.799/0001-14) para o fornecimento de transporte aos treinandos, no período de 30/8/2004 a 16/10/2004, conforme a Nota Fiscal 67, de 7/12/2004, período este divergente da vigência do Convênio 101/2004, que se iniciou em 21/10/2004;
- i) apresentação da nota fiscal 224, de 26/11/2004, de aquisição de lanches para os treinandos, supostamente emitida pela empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. (CNPJ 05.315.717/0001-46), que atua no setor varejista de carnes e não no fornecimento de lanches;
- j) não comprovação do encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da Cláusula Segunda do Convênio;
- k) pagamentos aos coordenadores, supervisores e consultor pedagógico sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do Convênio, pois não constam nominalmente no Projeto Básico da entidade e não comprovação da capacidade técnica dos instrutores.

12. Em razão disso, promoveu-se a citação da Saaep e de seu presidente à época dos fatos, João Manuel dos Santos, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a quantia correspondente ao total dos recursos repassados ao conveniente.

13. Também foram citados solidariamente com aqueles o ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e o ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, Carmelo Zitto Neto, responsáveis pela subscrição do Convênio Sert/Sine 101/2004, bem como pela autorização para liberação de verbas à entidade executora, ante a seguinte ocorrência:

“(…) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 101/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar de Piracicaba - SAAEP, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em

vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 101/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas 'a' e 'b' do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 101/04:

14. Decorrido o prazo legal e regimental, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, Carmelo Zitto Neto e João Manuel dos Santos apresentaram suas alegações de defesa. O Saaep, por sua vez, se manteve inerte. Por conseguinte, a Secex/SP propõe que seja considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Em face da revelia e da inexistência de elementos nos autos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, a unidade instrutora propôs a irregularidade das contas e a imputação do débito integral à entidade.

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

17. Vale lembrar que, com relação aos mencionados gestores estaduais, a proposta de encaminhamento foi análoga à dos executores do convênio, exceto pelo valor do débito, o qual não inclui o valor referente à primeira parcela (R\$ 27.756,00), visto que sua autorização pelos gestores estaduais foi considerada regular pela Secex/SP.

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

### III

19. Com relação ao Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep, embora regularmente citado, não compareceu aos autos. Opera-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

21. Configurada sua revelia ante a citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, além da impossibilidade de se aferir a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, deve este Tribunal proferir, desde logo, o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, na forma preconizada no art. 202, §6º, do Regimento Interno do TCU.

22. Quanto a João Manuel dos Santos, inicialmente entendo importante consignar, como venho fazendo nos demais processos relativos a esse convênio do MTE, que no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades na aplicação de recursos do FAT por meio do Planfor (e também pelo PNQ), existem uma série de decisões do TCU no qual se considerou a documentação comprobatória da existência de instrutores, treinandos e instalações físicas apta a afastar a incidência de débito.

23. Em primeiro lugar assevero que qualquer análise dessa natureza deve ser feita à luz dos casos concretos. Em segundo lugar, o TCU já decidiu que apenas a existência de diários de classe e de frequência, além da lista de recebimentos de certificado, como no caso em análise, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto com outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que regem o ajuste e pelo próprio termo de convênio, como a documentação contábil.

24. Isto posto, percebo que os precedentes no sentido de considerar regulares com ressalva as contas quando fossem apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a mera execução física

do objeto (instrutores, treinandos e instalações físicas) estão superados, pelo menos no âmbito deste colegiado.

25. A Primeira Câmara realmente vem entendendo ser imprescindível a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos, tarefa que perpassa necessariamente pelo exame dos documentos comprobatórios das despesas. Cito nesse sentido os Acórdãos 3.959/2015, 4.600/2015, 4.691/2015, 4.389/2016, 4.779/2016 e 8.834/2017, todos do mencionado colegiado.

26. A ausência de tais documentos, que foram expressamente exigidos para a prestação de contas, impossibilita, ante a inexistência de outros elementos mais robustos, a comprovação da execução do convênio (não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade dos desembolsos realizados), uma vez que esse tipo de avença está sujeita aos ditames da Instrução Normativa STN 1/1997.

27. Na situação ora examinada, as inconformidades citadas na Nota Técnica 77/2014/GETCE/SPPE/MTE estão adequadamente evidenciadas nos autos, confirmando todas as impropriedades elencadas, como bem asseverou a unidade instrutora em suas manifestações.

28. Em linha com o que acabo de pontuar, no caso concreto existem algumas evidências documentais que atestam a execução física da avença, tais como relatório de instalação dos cursos, diários de classe/relatórios de frequência ou, ainda, lista de recebimento de certificado e de vale transporte.

29. Todavia, carece de documentação comprobatória a entrega de lanche e de material didático aos treinandos, bem como a relação do encaminhamento deles ao mercado de trabalho e, ainda, foram identificadas inúmeras inconsistências e irregularidades capazes de macular a identificação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas, como bem assinalou a unidade instrutora na sua derradeira manifestação. Cito como exemplo os inúmeros comprovantes de despesas sem identificação do convênio e efetuadas em períodos diferentes da sua vigência, contrariando a IN STN 1/1997 e as cláusulas conveniais.

30. Vale consignar que, diferentemente do que alega a unidade instrutora, os documentos que comprovam a entrega de material didático e de lanches aos treinandos, bem como a relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, a despeito de não constarem de maneira explícita no rol de documentos obrigatórios nas prestações de contas, são essenciais para o reconhecimento do nexo causal exigido, além de fazer parte das competências e obrigações da executora, expressas no termo de convênio.

31. Cabe assinalar, ainda, a ausência de procedimento licitatório e celebração de contrato para compra dos mencionados materiais didáticos e lanches para os treinandos. Ao rebater os argumentos do ex-presidente, sucinta a unidade em sua análise ao esclarecer que qualquer empresa privada que venha a administrar recursos públicos deve obediência aos princípios que disciplinam a gestão da coisa pública, em especial o da legalidade, sob o ponto de vista formal e material. Além disso, essa falha infringe o art. 27 da IN STN 1/1997.

32. Ademais, chamo atenção a respeito da apólice de seguro de acidentes pessoal coletivo. Sabe-se que o Relatório de Fiscalização 537 da CGU (peça 1, p. 41-44) constatou que grande parte dos certificados de apólice e boletos incorporados às prestações de contas das entidades incluídas no escopo do trabalho foram fraudados. A CGU alerta, ainda, que podem existir mais fraudes desse tipo, uma vez que a fiscalização trabalhou sobre uma amostra de quinze entidades executoras que utilizaram recursos federais e três que utilizaram recursos da contrapartida estadual.

33. Ao percorrer as peças do presente processo, percebi que a documentação relativa ao seguro guarda estrita semelhança com as apólices consideradas fraudulentas pelo Controle Interno (especialmente a da entidade Fundacc, TC 029.042/2015-1, julgado pelo Acórdão 5.581/2018 –

Primeira Câmara), inclusive com o mesmo formato, assinaturas e reconhecimento nos mesmos cartórios de notas.

34. Concordo com a posição da Secex/SP de que não se deve necessariamente estender para este convênio as impropriedades advindas do trabalho da CGU, pois o presente subconvênio não foi objeto de investigação naquele procedimento fiscalizatório. No entanto, não se pode negar que tal coincidência ocorrida com as apólices de seguro fortalece sobremaneira a conclusão pela irregularidade das contas e imputação de débito à entidade executora e a seu presidente à época.

35. De forma análoga, não se pode garantir que na aquisição de materiais de divulgação junto à Graff-Set Gráfica e Editora tenha havido qualquer tipo de fraude, a despeito de ter sido mencionada pelo trabalho da CGU como partícipe de procedimento fraudulento em subconvênios relacionados ao Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP. Todavia, a ausência de comprovação de que tais materiais tenham sido efetivamente fornecidos ajuda também a validar a conclusão pela irregularidade dos procedimentos no âmbito da avença.

36. Por fim, conforme identificado no caso em análise, os saques em espécie na conta que detinha os recursos do convênio, no montante correspondente a 96% do valor do convênio e de maneira completamente desvinculada das despesas afetas ao ajuste, 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 congêneres custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.

37. Destarte, como essas falhas, assim como as demais elencadas no relatório, não foram rechaçadas com êxito por parte dos responsáveis, declaro minha concordância com o desfecho proposto pela unidade instrutora em sua análise e, conseqüentemente, pugno por julgar irregulares estas contas, imputando o correspondente débito à Saaep e a João Manuel dos Santos.

#### IV

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

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

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

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

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

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

44. O ex-secretário da Sert/SP alega, em sede preliminar, que a matéria já estaria sendo tratada no âmbito do Poder Judiciário, que o TCU seria incompetente para responsabilizar gestores estaduais, que o prazo de 180 dias para o encaminhamento da TCE ao TCU não foi observado, que o prazo de dez anos entre a data da execução do convênio e a notificação válida teria sido vencido e, ainda, que seria o caso de excluí-los da relação processual tal como foi feito nos Acórdãos 6.181 e 6.182/2016, ambos da Primeira Câmara.
45. Além disso, o ex-coordenador do Sine/SP alega que não lhe foi oportunizada ampla defesa, que parte da documentação comprobatória havia desaparecido, que as vistorias feitas pelo MTE foram consideradas adequadas e que o quadro de funcionário do setor era despreparado para exercer as funções exigidas.
46. Não vislumbro, no entanto, possibilidade de acatá-las. Nesse ponto, adoto como fundamento das minhas razões de decidir o minucioso e acertado exame empreendido pela unidade instrutora, que refutou cada um dos argumentos trazidos pelos responsáveis, motivo pelo qual entendo desnecessário tecer considerações adicionais.
47. Quanto ao mérito, muitas das questões trazidas pelos gestores da Sert/Sine tratavam mais especificamente das atribuições da entidade executora do subconvênio, que a meu ver foram rebatidas com êxito por parte da Secex/SP, mormente quando da análise das alegações de defesa do ex-presidente do Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba.
48. Ao observarmos o teor dos ofícios citatórios, resta evidente que as condutas imputadas ao ex-secretário e ao ex-coordenador eram afetas à manutenção da supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados (cláusula 2.1.2 do termo de convênio), bem como da autorização para liberação dos recursos em conformidade com o cronograma previsto no mencionado plano.
49. Em situações em que eventual deficiência na fiscalização/supervisão não contribuiu decisivamente para a ocorrência de dano ao erário, sopesadas as circunstâncias fáticas, a responsabilidade das autoridades de maior nível hierárquico pode até restar afastada.
50. Contudo, no presente caso, o fato de a fiscalização das ações ter sido deficiente certamente produziu consequências negativas sobre o desenrolar dos procedimentos, haja vista as irregularidades graves identificadas no decorrer das fases interna e externa da presente tomada de contas especial.
51. Compulsando os autos, percebe-se que as autorizações para repasse dos recursos, na forma do item 7 deste voto, deveriam respeitar cronograma de desembolso devidamente aprovado e que a transferência das parcelas subsequentes se condicionava à aprovação da prestação de contas em relação às anteriores. Ainda, o primeiro repasse dependeria apenas da entrega da programação dos cursos e, conseqüentemente, da publicação do extrato do convênio no Diário Oficial.
52. Nesse contexto, razoável a Secex/SP ao concluir pela regularidade da autorização da primeira parcela, haja vista o cumprimento das condicionantes por parte da executora, bem como do fato de essa aprovação não possuir relação direta com as causas do débito apurado, uma vez que somente poderia ser verificado *a posteriori*.
53. Todavia, não se pode afirmar que as falhas apontadas na Nota Técnica 77/2014/GETCE/SPPE/MTE e corroboradas nas demais peças processuais são apenas descumprimento de exigências contábeis ou fiscais por parte da entidade executora, como fez parecer os responsáveis em um de seus argumentos de defesa.
54. Destarte, resta claro que a autorização para liberação das duas parcelas seguintes do convênio, em meio às inúmeras inconsistências, irregularidades e evidências de condutas fraudulentas e inidôneas, revela uma atitude, no mínimo, negligente por parte dos gestores do estado de São Paulo, contribuindo de maneira crucial para a consumação do débito em questão.

55. Cabe assinalar minha concordância com a conclusão da unidade instrutora de que é apenas circunstância atenuante o fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica. Não se pode alegar essa ocorrência para a supressão da responsabilidade como dirigente de cúpula do órgão, exceto em situações muito peculiares, que não se aplicam ao caso concreto. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

56. Ainda, a despeito do suporte em manifestações favoráveis das áreas técnicas e jurídica, saltam aos olhos a inexistência de aprovação das prestações de contas parciais, requisito exigido pela avença para a liberação das parcelas subsequentes.

57. Por derradeiro, ao compulsar os autos não se verifica qualquer indício de atraso por parte da União na liberação dos recursos, o que torna insubsistente o argumento aventado pelos responsáveis para justificar a dificuldade na implementação do PNQ no estado de São Paulo.

58. Em virtude de todo o exposto, em relação ao ex-Secretário da Sert/SP e ao ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, responsáveis pela supervisão e acompanhamento da execução do convênio, respectivamente, proponho o julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação de débito solidário no montante relativo à segunda e terceira parcelas do convênio.

#### V

59. Por fim, no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva, o paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu, para os processos que tramitam neste Tribunal, a incidência da regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

60. No caso concreto, o prazo para a prestação de contas financeira final do ajuste se encerrou em 5/3/2005, enquanto que o ato que ordenou a citação ocorreu em 19/1/2017, transcorridos mais de dez anos, restando, portanto, prescrita a pretensão punitiva desta Corte, conforme consignado nos itens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de junho de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator