

## 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 129/2004, celebrado entre a Sert/SP e a Central de Forças Comunitárias, no valor histórico de R\$ 93.805,00, sendo R\$ 75.044,00 em recursos federais e R\$ 18.761,00 relativos à contrapartida, para treinamento de 146 pessoas, por intermédio de cursos de espanhol e inglês básicos e atendimento ao cliente/balconista.

7. Para consecução desse mister, os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao convenente, por meio dos cheques 850.015, 850.075 e 850.152, do Banco do Brasil, depositados em 8/12/2004, 14/1/2005 e 2/3/2005, nos valores de R\$ 15.008,80, R\$ 41.274,20 e R\$ 18.761,00, respectivamente, totalizando os R\$ 75.044,00.

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 129/04, após análise decorrente das irregularidades apontadas na Nota Técnica 71/2014/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, Gilmar Vieira Borges, Presidente da Central de Forças Comunitárias 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) pagamento de tarifas bancárias, no valor de R\$ 217,80, e juros e encargos sobre saldo negativo, no valor de R\$ 171,60, defeso a teor do disposto no art. 8º, VII da Instrução Normativa STN 1/1997;
- b) ausência de identificação do título e número do Convênio nos documentos comprobatórios de despesas, em inobservância ao art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- c) ausência de data nos Recibos de Pagamentos a Autônomos (RPA), que totalizam o valor de R\$ 24.415,00, e indicação, nos mesmos documentos, de CPFs inválidos, à exceção do CPF do senhor Eduardo Souza Lima, em desacordo com o item 3.3.3.21, cláusula terceira do Convênio Sert/Sine 129/04;
- d) apresentação de documentos fiscais emitidos um dia antes do término dos cursos, que se encerrou em 18/1/2005, a saber: Notas Fiscais 7 e 8 relativas a despesas com alimentação; e Recibos 17956 e 17950 referentes à compra de passes, no montante total de R\$ 38.894,40;
- e) não apresentação do documento comprobatório do pagamento do seguro de vida, no valor de R\$ 800,00, à empresa Nationwide Marítima Vida e Previdência, em desobediência ao art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- f) não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos da contrapartida, em desacordo com a cláusula terceira, item 3.3.3.21 do instrumento de Convênio e art. 28, § 4º da Instrução Normativa STN 1/1997;
- g) recolhimento da Guia de Previdência Social, com competência fora da vigência do Convênio, e emissão das Notas Fiscais 11 e 000709, de 10/3/2005 e 1º/2/2005, nos valores de R\$ 3.586,30 e R\$ 4.088,00, respectivamente, após o término dos cursos, caracterizando pagamento posterior, defeso a teor do disposto no art. 8º, V, Instrução Normativa STN 1/1997; e
- h) movimentação bancária irregular, impedindo identificar os credores dos pagamentos, contrariando o artigo 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997.

12. Em razão disso, promoveu-se a citação da Central de Forças Comunitárias e de seu presidente à época dos fatos, Gilmar Vieira Borges, 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 Subconvênio Sert/Sine 178/2004, 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 129/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Empregados em Edifícios e Condomínios, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 129/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’ do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 129/04.”

14. Decorrido o prazo legal e regimental, apenas Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto apresentaram suas alegações de defesa. A Central de Forças Comunitárias e seu presidente à época, Gilmar Vieira Borges, se mantiveram inertes. Por conseguinte, a Secex/SP propõe que sejam considerados revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

16. 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\$ 15.008,80), visto que sua autorização pelos gestores estaduais foi considerada regular pela Secex/SP.

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

### III

18. Quanto à entidade subconveniente e seu presidente à época, responsáveis pela execução propriamente dita do objeto do convênio, bem como pela apresentação da documentação necessária à comprovação da boa e regular gestão dos recursos examinados, embora regularmente citados, não compareceram 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.

19. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram 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.

20. 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.

21. A despeito disso, 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.

22. 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, por exemplo, de diários de classe, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto a documentação exigível por força do próprio termo do convênio, bem como outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que regem o ajuste, como a documentação contábil.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Na situação ora examinada, as inconformidades citadas na Nota Técnica 71/2014/GETCE/SPPE/MTE estão adequadamente evidenciadas nos autos, confirmando todas as impropriedades elencadas, como bem asseverou a unidade instrutora em suas manifestações.

27. 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, atestado assinado pelo presidente Gilmar Vieira Borges em 22/2/2005 confirmando a realização de 100% das aulas programadas (peça 3, p. 191).

28. Todavia, foram identificadas inúmeras inconsistências e irregularidades capazes de macular a identificação do nexos de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas, como bem assinalou a unidade instrutora em sua derradeira manifestação, sobre as quais teço meus comentários nos parágrafos abaixo.

29. Além disso, conforme identificado no caso em análise, os saques em espécie na conta que detinha os recursos do convênio, de maneira completamente desvinculada das despesas afetas ao ajuste, não apenas contrariam os normativos legais vigentes, mas impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congêneres custeadas com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.

30. A despeito dos saques terem sido efetuados em montante não relevante, sendo de fato vultosas as Transferências Eletrônicas Disponíveis (TED) e débitos autorizados, a princípio autorizadas pelo artigo 20 da IN STN 1/1997, as TEDs não vieram acompanhadas da identificação de sua destinação, tampouco do título e número do convênio, o que impede que seja determinado o nexos causal entre os desembolsos e as despesas efetuadas.

31. É imperioso atentar às evidências de fraude identificadas nas mencionadas transferências, uma vez que foram, em sua maioria, utilizadas para pagamento de instrutores cujos CPFs são inexistentes ou suspensos, fato confirmado por minha assessoria mediante consulta ao sistema de busca do sítio eletrônico do TCU, que é alimentado por dados advindos da Receita Federal do Brasil.

32. Dentre os casos atinentes a essa falha relativa aos instrutores, chega a ser audaciosa a forma com a qual as adulterações eram construídas. A título de exemplo, o CPF de alguns deles foi obtido a partir dos dígitos dos seus Registros Gerais (RGs); além disso, as suas formações não guardavam relação com as aulas que supostamente ministraram, bem como algumas assinaturas divergiam das registradas em suas identificações.

33. A par disso, as documentações apresentaram inúmeras outras irregularidades, das quais destaco: (i) comprovantes de despesas com alimentação e transporte, no valor de R\$ 38.894,40, emitidos na sua integralidade apenas um dia antes do final dos cursos, o que “*soa inverossímil*” na visão da unidade instrutora, posição com a qual concordo; (ii) ausência de comprovação da aplicação da contrapartida; e (iii) alguns documentos que integraram a prestação de contas final do subconvênio foram, também, apresentados em outro processo, que tem por conveniente a instituição Life Organização não Governamental, que recebeu repasse de recursos em 2004 (processo Sert/SP 809/04).

34. Nesse último exemplo, salta aos olhos o fato de que o presidente da ONG mencionada é Gilmar Vieira Borges, que coincidentemente ocupava o cargo de cúpula da entidade executora da avença objeto do presente processo.

35. Por fim, em relação ao seguro de vida, exigência constante do subitem 2.2.10 do subconvênio, consta nos autos apenas proposta da empresa supostamente contratada, todavia desacompanhada de qualquer documentação que ateste a efetiva contratação do serviço (apólice e

comprovante de pagamento). Ademais, segundo informações da Sert/SP, a própria empresa de seguro envolvida nega qualquer contrato entre ela e a Central de Forças Comunitárias.

36. Destarte, como nenhuma dessas falhas foi rechaçada com êxito por parte dos responsáveis, declaro minha concordância com desfecho proposto pela unidade instrutora em sua análise e, conseqüentemente, pugno por julgar irregulares estas contas, imputando o correspondente débito à Central de Forças Comunitárias e ao seu presidente à época.

#### IV

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

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

39. 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.

40. 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.

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

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. No 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, mesmo diante da ausência de alegações de defesa da Federação dos Empregados em Edifícios e Condomínios e de seu ex-presidente.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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*.

52. Todavia, não se pode afirmar que as falhas apontadas na Nota Técnica 71/2014/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.

53. Destarte, resta claro que a autorização para liberação da segunda e terceira parcelas do convênio, em meio às inúmeras inconsistências e irregularidades, além das evidências de fraudes em procedimentos e em parte da documentação analisada, 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.

54. 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.

55. Ainda, a despeito do suporte em manifestações favoráveis das áreas técnicas e jurídica, é de fácil percepção a inexistência de aprovação das prestações de contas parciais, requisito exigido pela avença para a liberação das parcelas subsequentes.

56. 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.

57. 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

58. 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.

59. 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 20/7/2016, transcorridos mais de dez anos, restando, portanto, prescrita a pretensão punitiva desta Corte, conforme consignado nos itens 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

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

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

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator