

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.424/2016-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Copercill Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (03.280.449/0001-49)

Responsáveis: Carmelo Zitto Neto (620.467.488-91); Cicero Farias Silva (050.344.638-65); Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (03.280.449/0001-49); Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (017.692.008-00)

Representação legal: Francisco Machado de Luca de Oliveira Ribeiro (97.557/OAB-SP) e outros, representando Francisco Prado de Oliveira Ribeiro; Vilma Costa (368.778/OAB-SP) e outros, representando Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ). CONVÊNIO MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-SERT/SP. SUBCONVÊNIO SERT/SINE/SP 163/2004. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E AS DESPESAS INCORRIDAS. DEFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA AVENÇA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 37), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 38-39):

### “INTRODUÇÃO

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 virtude da não comprovação da boa e regular execução do Convênio Sert/Sine 163/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004-Sert/SP.

### HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 118-144), 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. À peça 1, p. 148, consta aditivo firmado entre as partes com vistas a prorrogar a vigência do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP para 28/2/2005, ante o prazo originário de 31/12/2004.

4. Na condição de órgão estadual gestor do citado ajuste, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou 85 convênios com entidades no próprio estado, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.

5. Nesse contexto, em 18/11/2004, firmou-se o Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 348-370) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, tendo por objetivo 'a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do PNQ (Plano Nacional de Qualificação) através do PlanTeQ's/SP-2.004 (Plano Territorial Qualificação), respectivamente, por meio de disponibilização de ações de qualificação social e profissional em Contabilidade Básica, Línguas Espanhol e Inglês Básicos, para (146) educandos.'. Pactuou-se, ainda, que o convênio vigeria da data de sua assinatura até 28/2/2005, conforme Cláusula Décima Primeira do ajuste (peça 1, p. 368).

6. Consoante a Cláusula Sétima do Convênio (peça 1, p. 364), o valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 75.044,00, ao passo que a contrapartida perfaria a quantia de R\$ 24.750,00. Acordou-se que o concedente realizaria as transferências financeiras em três parcelas, correspondentes a 20% (R\$ 15.008,81), 55% (R\$ 41.274,22) e 25% (R\$ 18.761,01) do valor previsto, conforme cronograma de desembolso. No entanto, os recursos foram transferidos em duas parcelas: a primeira, no valor de R\$ 15.008,81, descentralizada em 4/1/2005 (peça 1, p. 386); a segunda, no montante de R\$ 59.007,23, repassada em 4/3/2005 (peça 1, p. 398) mediante, respectivamente, os cheques 850059 e 850170, do Banco do Brasil. Importante assinalar que esta última parcela foi transferida após o encerramento da vigência do convênio.

7. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União, mediante o Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 20-114), constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 118-144), motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) 'com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE nº 48/2004-SERT/SP', conforme a Portaria-SPPE 1/2007 (peça 1, p. 18).

8. Com o desenrolar das apurações, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 4-16), orientando a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) a autuar tomadas de contas especiais para cada um dos 85 ajustes celebrados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

9. Em atendimento à aludida Recomendação, a SPPE, mediante a Portaria 117/2010 (peça 2, p. 55-56), constituiu comissão para 'proceder a Tomada de Contas Especial com o objetivo de realizar o desmembramento do processo de Tomada de Contas Especial nº 46219.003303/2007-12, instaurando processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004'. Posteriormente, esta comissão foi transformada em Grupo Executivo (GETCE), conforme a Portaria-SPPE 52/2011 (peça 2, p. 64-66).

10. Nos parágrafos seguintes, relatam-se as inconformidades apuradas no âmbito do Convênio Sert/Sine 163/04, conforme consta do Relatório de Tomada de Contas Especial 038/2015 (peça 4, p. 3-13), que se fundamentou na Nota Técnica 23/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 294-299).

11. Verificadas as impropriedades, ainda na fase interna desta TCE, procedeu-se à notificação dos responsáveis. Embora regularmente comunicados, os senhores Cícero Farias Silva e Carmelo Zitto Neto e a Copercill não apresentaram defesa. Já as razões oferecidas pelo senhor Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 3, p. 328-340) não foram suficientes para afastar sua responsabilidade, nem

elidir as impropriedades verificadas, como destacado na seção VII, do Relatório (peça 4, p. 8-12). Para o GETCE, restaram sem esclarecimentos as seguintes ocorrências:

- a) pagamento parcial da segunda e terceira parcelas, no valor de R\$ 59.007,23, em data posterior à vigência dos Convênios Sert/Sine 163/04 e MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP;
- b) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto nos documentos fiscais apresentados;
- c) ausência de contrato formal entre a executora e a empresa fornecedora de lanche J.C.B Lanchonete;
- d) Recibos de Pagamento de Autônomo sem data ou emitido após a vigência do Convênio (peça 2, p. 296-310);
- e) recolhimento de encargos sociais após a vigência do Convênio (peça 2, p. 312);
- f) ausência da apólice do seguro de vida em benefício dos educandos e pagamento superior ao previsto no Plano de Trabalho;
- g) apresentação de documentos inválidos como comprovantes de despesas (peça 2, p. 168-170 e 218-220), pois, por serem emitidos por pessoas jurídicas, não poderiam ter a forma de recibo, mas sim, de notas fiscais;
- h) recolhimento de encargos dos prestadores de serviços e do pagamento ao responsável técnico superiores aos previstos no Plano de Trabalho;
- i) Pagamento de taxas bancárias e realização de saques bancários sem identificação dos credores (peça 2, p. 178, peça 3, p. 13-21), contrariando o artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/1997.

12. Diante destas irregularidades e considerando que a conveniente não conseguiu demonstrar a efetiva execução das ações pactuadas, por meio de documentação idônea, glosou-se a integralidade dos valores repassados à Cooperativa, no montante de R\$ 73.614,06.

13. O GETCE considerou que a responsabilidade pelo débito deveria ser atribuída, solidariamente, aos Srs. 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; Cícero Farias Silva, presidente da Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos; e à própria Cooperativa.

14. Os responsáveis foram notificados acerca das conclusões do tomador de contas, conforme atestam os documentos constantes da peça 4, p. 31-40.

15. A CGU, conforme o Relatório de Auditoria 2.302/2015 (peça 4, p. 62-66), anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial (peça 4, p. 3-13), atestando a irregularidade das contas tratadas nos autos, conforme Certificado de Auditoria 2.302/2015 (peça 4, p. 68). No mesmo sentido, conclui o dirigente do controle interno, como se verifica no Parecer 2.302/2015 (peça 4, p. 69).

16. O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social, em 5/4/2016, atestou ter tomado ciência dos documentos acima mencionados (peça 4, p. 72).

17. No âmbito deste TCU, a instrução inicial (peça 8), após análise das observações dos órgãos de controle interno, propôs a citação dos Srs. Francisco Prado de Oliveira, Carmelo Zitto Neto e Cícero Farias Silva e da Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, as quantias indicadas, em decorrência das ocorrências descritas no item 42 daquela instrução.

18. Anuindo ao proposto (peça 9), a senhora diretora determinou a citação dos responsáveis, que foram realizadas da seguinte forma:

Responsável	Ofício	Localização	Aviso de Recebimento	Localização
Francisco Prado de Oliveira Ribeiro	3353/2016-TCU/Secex-SP, de 28/11/2016	Peça 13	Recebido em 12/12/2016	Peça 24
Carmelo Zitto Neto	3354/2016-TCU/Secex-SP, de 28/11/2016	Peça 14	Recebido em 9/12/2016	Peça 17
Cícero Farias Silva	3356/2016-TCU/Secex-SP, de 28/11/2016	Peça 15	Recebido em 12/12/2016	Peça 19
Copercill	3357/2016-TCU/Secex-SP, de 28/11/2016	Peça 16	'Não existe o número indicado'	Peça 23

19. Verifica-se que, à exceção da Copercill, os demais responsáveis tiveram ciência do ofício citatório. Insta destacar que a Copercill, embora não tenha recebido o expediente que lhe foi endereçado, compareceu aos autos em 15/12/2012, por meio de representante legalmente constituído (peça 20), requerendo, em seguida, prorrogação de prazo (peça 25), que foi deferida por mais 15 dias (peça 27).

20. Vencida a etapa de comunicações, os responsáveis apresentaram suas defesas (peças 18, 26, 29, 33 e 34), que serão sumariadas e examinadas a seguir.

### EXAME TÉCNICO

#### Citação do Sr. Cícero Farias Silva e da Copercill

21. A Copercill, convenente, e o Sr. Cícero Farias Silva, seu presidente, à época dos fatos, foram citados (peças 15 e 16) em razão das seguintes ocorrências:

Não comprovação de que o objeto do Convênio Sert/Sine 163/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Copercill, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), foi regularmente realizado, tendo em vista as irregularidades detectadas na Nota Técnica 23/2015/GETCE/SPPE/MTE e no Relatório de Tomada de Contas Especial 38/2015, a saber:

- a) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto nos documentos fiscais apresentados, em inobservância ao art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- b) apresentação de Recibos de Pagamento a Autônomo sem data e realização de pagamentos após a vigência do Convênio, em desacordo com o art. 8º, V, da Instrução Normativa STN 1/1997;
- c) recolhimento de encargos sociais após a vigência do Convênio, contrariando o disposto no art. 8º, V, da Instrução Normativa STN 1/1997;
- d) apresentação de documentos inválidos como comprovantes de despesas, pois, por serem emitidos por pessoas jurídicas, não poderiam ter a forma de recibo, mas sim, de notas fiscais, como decidido no Acórdão-TCU-Plenário 2.261/2005;
- e) pagamento de taxas bancárias, no valor de R\$ 56,10, defeso a teor do disposto no art. 8º, VII, da Instrução Normativa STN 1/1997; e
- f) realização de saques bancários sem identificação dos credores, inobservando o disposto no artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/1997.

22. Os responsáveis apresentaram suas defesas (peças 26, 33 e 34). A defesa do Sr. Cícero desdobra-se em duas peças, 26 e 33, sendo esta última semelhante à apresentada pela Copercill, razão pela qual serão examinadas em conjunto nos itens seguintes. Já a defesa constante da peça 26 será sumariada e analisada nos itens 70-76.

23. Em preliminar, a defesa comum (peças 33 e 34) apresenta três argumentos.
24. Primeiro, sustenta que as notificações válidas dirigidas aos responsáveis datariam de 13/8/2015 e 20/8/2015, sendo que o suposto dano ao erário teria ocorrido entre 18/11/2004 e 28/2/2005. Logo, a seu viso, operou-se a prescrição decenal, prevista no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012. Aduz ser este o entendimento do TCU (cf. Acórdãos 5012/2010-TCU-1ª Câmara e 462/-TCU-Plenário).
25. Análise - segundo a defesa, em relação à Copercill, a comunicação que deve ser considerada válida corresponde ao edital de convocação da SPPE/MTE, publicado em DOU de 20/8/2015 (peça 3, p. 327), por meio qual o GETCE deu conhecimento à convenente da emissão da Nota Técnica 23, de 11/08/2015, que teria apontado um dano ao erário e identificado as responsabilidades na inexecução do Convênio Sert/Sine 163/04.
26. Contudo, diferentemente do alegado, tal comunicação não se tratou da primeira notificação válida. Com efeito, em 16/10/2013, o GETCE notificou a convenente, por edital (peça 2, p. 117), acerca da instauração de procedimento de tomada de contas especial, demonstrando, assim, uma postura inequívoca de apurar eventual débito. De registrar, que a entidade não atendeu ao chamamento, deixando transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi concedido.
27. Em casos análogos, nas tomadas de contas especiais instauradas em virtude de irregularidades nos convênios celebrados com recursos oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, o TCU tem entendido que notificação para apresentação de documentação complementar, promovida pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho e Emprego (CTCE), dentro do interstício a que se refere o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, constitui medida administrativa para caracterização ou elisão do dano apta a interromper o transcurso do mencionado prazo. Esse foi o entendimento adotado nos Acórdãos 6.284/2016, 4.772/2016, 5.633/2016, 4.142/2016, 379/2016, 7.750/2015 e 4.460/2015, todos da Primeira Câmara.
28. Ora, se a mera solicitação de documentos, via diligência, é hábil para interromper o curso do aludido prazo, com mais razão a comunicação dirigida ao responsável, noticiando a instauração de tomada de contas especial, a revelar desejo inequívoco do concedente em apurar eventuais danos.
29. Assim, em relação à convenente, não restou caracterizado o decurso de dez anos, por conseguinte, os acórdãos mencionados pela defesa não podem ser aplicados ao caso concreto.
30. No tocante ao senhor Cícero Farias Silva, o GETCE notificou-o, por meio do Ofício 530/2013/GETCE/SPPE/MTE (peça 2, p. 114), de 11/9/2013, acerca da instauração de procedimento de tomada de contas especial. Contudo, não constam dos autos o correspondente Aviso de Recebimento, o que impede afirmar que tenha tido ciência do expediente. Portanto, deve ser considerada como primeira notificação válida a expedida em 12/8/2015, por meio do Ofício 423/2015 (peça 3, p. 310), recebida pelo destinatário em 13/8/2015, como atesta o respectivo Aviso de Recebimento (peça 3, p. 324). Neste caso, teria decorrido prazo superior a 10 anos entre a ocorrência dos fatos e a primeira notificação válida, abrindo-se a possibilidade de aplicação do aludido art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.
31. No entanto, tem-se entendido, no âmbito deste Tribunal (Acórdão 729/2014-TCU-Plenário), que: 'o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado. (...) O prejuízo à defesa não é presumido; deve ser provado, o que não ocorreu'. No caso em discussão, a alegação do responsável não explicita quais documentos que, eventualmente, não constam dos autos e que não podendo mais ser produzidos impossibilitam a sua defesa. Dito por outras palavras, não há comprovação do prejuízo à defesa em face do transcurso de tempo, sendo certo que já constavam dos autos a documentação produzida pela própria comissão de TCE (peças 1 a 6).
32. Portanto, opina-se pela rejeição da primeira preliminar invocada.
33. Segundo, afirma que, por força da Cláusula 9.2 do Convênio (peça 1, p. 366), teria decorrido o

prazo de cinco anos para a guarda dos documentos alusivos ao convênio. A seu juízo, como a vigência do ajuste findou-se em 28/2/2005, a obrigação estaria extinta em 28/2/2010. Aduz que em nenhum momento foi notificada pela Sert/SP ou pelo TCU acerca da necessidade de conservar estes documentos por prazo superior ao lustro legal. Assim, incidiria ao caso o instituto da prescrição, como, já teria reconhecido o TCU (Acórdão 444/2016-2ª Câmara).

34. Análise - A conservação de documentos regulava-se pelo art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, vigente à época dos fatos:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

35. Verifica-se que o dispositivo acima citado determina o prazo de cinco anos para a guarda de toda e qualquer documentação que trate de aplicação de recursos de convênios e congêneres. Porém, fixa a contagem desse prazo a partir da aprovação da devida prestação de contas, o que não ocorreu no caso em tela. Assim, em que pese o lapso decorrido, como não consta dos autos qualquer comprovante que ateste a aprovação das contas por parte da Sert/SP, cabia aos responsáveis manter a guarda dos documentos, como previsto, também, no inciso II, Cláusula Oitava do Termo de Convênio Sert/Sine 163/99, *verbis*: (peça 1, p. 366):

‘CLAUSULA NONA

DA CONTABILIDADE

(...)

9.2) dos Documentos:

A COPERCIL - COOPERATIVA DE TRABALHOS MÚLTIPLOS DOS PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS manterá arquivado por um período de 5 (cinco) anos; em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de Convênio;’

36. Assim, o referido termo estava em aberto, não correndo qualquer prazo prescricional ante a omissão da concedente em se manifestar sobre a regularidade da prestação de contas.

37. Ademais, tendo em vista que as disposições do convênio e da instrução normativa regente, desnecessárias comunicações da Sert/SP ou do TCU para que a entidade executora cumprisse com obrigações legais e ajustadas.

38. Por fim, a decisão apontada não se aplica ao presente caso, eis que, no Acórdão 444/2016-2ª Câmara, tratou-se da incidência de prescrição da cobrança do débito e/ou da multa imputados a responsáveis, sem relação com a impropriedade em discussão.

39. Desse modo, conclui-se inexistir qualquer prejuízo à defesa, haja vista que seu dever de guarda de documentos não foi afastado, seja pelas disposições da avença, seja pelas disposições normativas. Portanto, opina-se pelo não acolhimento das justificativas apresentadas.

40. A terceira preliminar diz respeito à legitimidade de parte. Com efeito, a defesa assere não ser parte legítima para figurar no polo passivo da presente TCE, pois ‘não firmou Convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, com a União, não tendo como órgão fiscalizador imediato de sua prestação de contas o TCU’.

41. Análise - como destacado no item 2 da presente instrução, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e

Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 118-144), 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).

42. Na condição de órgão estadual gestor do citado ajuste, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou 85 convênios com entidades no próprio estado, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra. Nesse cenário, firmou-se o Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 348-370) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Copercill.

43. Trata-se, portanto, de um subconvênio firmado com recursos federais. Embora a União não tenha celebrado diretamente com a Copercill o ajuste, os recursos alocados às ações conveniadas são de origem federal.

44. Partindo desta premissa, observa-se que, nos termos do art. 71, VI, da Constituição Federal, compete ao TCU 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 5º da Lei 8.443/1992, ao sujeitar 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 ajuste (peça 1, p. 140) previa a possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos de controle da União.

45. Assim, na condição de gestores de recursos públicos federais descentralizados, os responsáveis tinham e têm a obrigação de prestar contas perante o TCU, razão por que se opina pela rejeição do argumento.

46. Rejeitadas as preliminares arguidas, passa-se ao exame das questões de mérito enfrentadas pela defesa em relação a cada um dos itens das citações (peças 15 e 16).

a) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto nos documentos fiscais apresentados, em inobservância ao art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997

47. A defesa insurge-se contra este apontamento, por entender que a execução do convênio ‘não se faz dentro do órgão público concedente’. Assevera que as exigências do art. 30 da citada instrução normativa foram cumpridas, pois teria recebido e apresentado as notas fiscais. Aduz que o dever de atesto recaía sobre o concedente.

48. Análise - compulsando os autos, verifica-se que as cópias dos documentos comprobatórios das despesas (v.g. peça 2, p. 126-134, 152, 156, 160, 164, 168, 170 entre outros) não estão identificadas com o título e número do convênio, procedimento contrário ao disposto no art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, *verbis*:

‘Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.’

49. Esta irregularidade, isoladamente considerada, não teria o condão de macular as contas, podendo ser considerada formal, caso houvesse perfeita correspondência entre os documentos comprobatórios das despesas, a relação de pagamentos e os extratos bancários. Todavia, como será visto nos itens 62-69, os recursos descentralizados foram objeto de saque da conta corrente específica, impedindo, por conseguinte, estabelecer o nexo causal entre as despesas incorridas e os recursos repassados.

50. Desse modo, opina-se pela rejeição do alegado.

b) apresentação de Recibos de Pagamento a Autônomo sem data e realização de pagamentos após a

vigência do Convênio (peça 2, p. 296-310), em desacordo com o art. 8º, V, da Instrução Normativa STN 1/1997;

c) recolhimento de encargos sociais após a vigência do Convênio, contrariando o disposto no art. 8º, V, da Instrução Normativa STN 1/1997 (peça 2, p. 312)

51. Estes dois itens serão tratados em conjunto, pois dizem respeito à realização de pagamentos em data posterior à vigência do convênio.

52. A defesa alega que a ocorrência se deveu ao atraso, por parte da Sert/SP, no repasse das parcelas financeiras pactuadas, mormente da segunda. Quanto à apresentação de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA) sem data (peça 2, p. 304), não se manifestou a respeito.

53. Análise - no que tange aos pagamentos após a vigência do convênio, assiste razão à defesa. De fato, o término da vigência da avença estava previsto para 28/2/2005, conforme Cláusula Décima Primeira do instrumento (peça 1, p. 368). No entanto, os recursos relativos à 2ª parcela, no valor de R\$ 59.007,23, foram transferidos apenas em 4/3/2005 (peça 1, p. 398), isto é, após o prazo de vigência ajustado. Assim, a executora restou impossibilitada de atender às disposições do art. 8º, V, da Instrução Normativa STN 1/1997, *verbis*:

‘Art. 8º - É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência.’

54. Já o Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA) sem data (peça 2, p. 304), não pode ser aceito, devendo a despesa ser glosada, porquanto ausente um dos requisitos da quitação, como disposto no art. 320 do Código Civil: ‘A quitação, que sempre poderá ser dada por instrumento particular, designará o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, o **tempo** e o lugar do pagamento, com a assinatura do credor, ou do seu representante’ (Grifei).

55. Assim, opina-se pelo acolhimento parcial das alegações.

d) apresentação de documentos inválidos como comprovantes de despesas (peça 2, p. 168-170 e 218-220), pois, por serem emitidos por pessoas jurídicas, não poderiam ter a forma de recibo, mas sim, de notas fiscais, como decidido no Acórdão-TCU-Plenário 2.261/2005:

56. Argumenta, em síntese, que o Acórdão indicado não poderia servir de paradigma, pois seria posterior à vigência do convênio.

57. Análise - de fato, assiste razão à defesa no tocante à impossibilidade de aplicar a decisão acima mencionada à situação ora narrada, pois posterior à ocorrência. Contudo, a impropriedade persiste, uma vez que pessoas jurídicas devem emitir notas fiscais, à luz das disposições contidas no Regulamento de ICMS do estado de São Paulo (Decreto 45.490, de 30/11/2000). A título de exemplo, os recibos constantes da peça 2, p. 218-220, no valor total de R\$ 19.846,00, foram emitidos por empresas de transportes, em desacordo, assim, com as regras dispostas no mencionado regulamento:

‘SEÇÃO III - DOS DOCUMENTOS FISCAIS RELATIVOS A PRESTAÇÕES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE

SUBSEÇÃO I - DA NOTA FISCAL DE SERVIÇO DE TRANSPORTE

Artigo 147 - A Nota Fiscal de Serviço de Transporte, modelo 7, será emitida, antes do início da prestação do serviço, por agência de viagem ou por transportador, sempre que executar, em veículo próprio ou afretado, serviço de transporte interestadual ou intermunicipal de pessoas, tal como do tipo turismo ou fretamento por período determinado (Lei 6.374/89, art. 67, § 1º, e Convênio SINIEF-6/89, arts. 10, I e parágrafo único, na redação do Ajuste SINIEF-14/89, cláusula primeira, II, e 12, com as alterações dos Ajustes SINIEF-1/89, cláusula segunda, e SINIEF-14/89, cláusula primeira, III).

(...)

Artigo 149 - A Nota Fiscal de Serviço de Transporte conterá as seguintes indicações (Lei 6.374/89, art. 67, § 1º; Convênio de 15-12-70 - SINIEF, art. 19, § 7º, c.c. o Convênio SINIEF-6/89, arts. 11, com a alteração do Ajuste SINIEF-15/89, cláusula primeira, II, e 89):

I - a denominação 'Nota Fiscal de Serviço de Transporte';

II - o número de ordem, a série e subsérie e o número da via;

III - a natureza da prestação do serviço;

IV - a data da emissão;

V - o nome do titular, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CNPJ, do estabelecimento emitente;

VI - o nome do usuário, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CNPJ ou no CPF, exceto na hipótese do inciso III do artigo anterior;

VII - o percurso, exceto na hipótese do artigo anterior;

VIII - a identificação do veículo transportador, exceto na hipótese do artigo anterior;

IX - a discriminação do serviço prestado, de modo que permita sua perfeita identificação;

X - o valor do serviço prestado, bem como outros valores cobrados a qualquer título;

XI - o valor total da prestação;

XII - a base de cálculo do imposto;

XIII - a alíquota e o valor do imposto;

XIV - o período da prestação, no caso de serviço contratado por período determinado, observado o disposto no § 3º;

XV - o nome, o endereço e os números de inscrição, estadual e no CNPJ, do impressor do documento, a data e a quantidade da impressão, o número de ordem do primeiro e o do último documento impresso, a série e subsérie e o número da Autorização de Impressão de Documentos Fiscais.'

58. Tendo a executora apresentado recibos quando o correto seriam as notas fiscais, dá ensejo à desaprovação das contas apresentadas. Desse modo, opina-se pelo não acolhimento das justificativas apresentadas.

e) pagamento de taxas bancárias, no valor de R\$ 56,10, defeso a teor do disposto no art. 8º, VII, da Instrução Normativa STN 1/1997:

59. Embora reconheça a impropriedade, a defesa sustenta que a mesma não pode prosperar ante o disposto no art. 6º, I, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

60. Análise - os extratos bancários (peça 3, p. 13-15) demonstram o pagamento de taxas bancárias, no valor de R\$ 56,10, procedimento vedado nos termos do dispositivo supramencionado. A par disto, não se aplica ao presente processo as disposições do aludido artigo, uma vez que o valor do débito superava o limite de R\$ 75 mil ali previsto, à época da citação dos responsáveis, conforme demonstrativo de débito (peça 7).

61. Portanto, impõe-se rejeitar o alegado.

f) realização de saques bancários sem a identificação de credores (peça 2, p. 178, peça 3, p. 13-21), inobservando o disposto no art. 20, da Instrução Normativa STN 1/1997:

62. Sustenta a defesa que todos os pagamentos 'foram devidamente identificados e realizados de acordo com o Programa de Trabalho previsto no Convênio, devendo, por consequência, ser afastado este apontamento'. Aduz que, caso houvesse dano ao erário, este deveria restringir-se ao atendimento parcial do objeto e não ao seu todo. Na mesma trilha, salienta que a identificação de

irregularidades formais na prestação de contas 'deveriam ser na proporção da parte que não foi executado e não em seu 'todo' como pretende imputar'. Prossegue alegando o desrespeito ao art. 11, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, o que, a seu visio, demandaria o trancamento das contas.

63. Análise - por se tratar de convênio, a Cooperativa estava sujeita à Instrução Normativa STN 1/1997, devendo comprovar não somente a execução física do objeto, no caso, a capacitação de 146 alunos, mas também a regularidade financeira de sua gestão, evidenciando, assim, que os recursos federais repassados foram utilizados na finalidade pactuada.

64. No entanto, os extratos bancários demonstram que os recursos descentralizados foram movimentados por meio de saques da conta específica, nos valores de R\$ 14.900,00, em 13/1/2005, e R\$ 50.000,00, em 8/3/2005 (peça 3, p. 17 e 21, respectivamente). Tais saques ocorreram logo após o repasse das parcelas financeiras pactuadas. Este procedimento impossibilita identificar os credores beneficiários, sendo vedado à luz do disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997, abaixo transcrita:

‘Art. 20 - os recursos serão mantidos em conta específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para a aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que ficam identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.’

65. O pagamento em desacordo com o disposto no citado artigo impede que se estabeleça uma relação entre os valores pagos e os débitos constantes no extrato bancário, ou seja, não é possível saber se os recursos repassados foram efetivamente utilizados no objeto do Convênio. Não se consegue, portanto, estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados à Cooperativa para a consecução do objeto. Assim, ainda que os comprovantes de despesas se apresentassem formalmente regulares, não seria possível acolhê-los, em face da impossibilidade de se estabelecer o nexo causal entre estes documentos e os recursos do convênio.

66. O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

67. Entende-se, ademais, que a irregularidade em questão não pode ser considerada falha de natureza meramente formal.

68. Por derradeiro, não procedem as alegações da defesa quanto às consequências em relação à inobservância do prazo estabelecido no artigo art. 11, da Instrução Normativa - TCU 71/2012. 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.

69. Logo, opina-se pela rejeição do argumento apresentado.

70. Como assinalado no item 22, o Sr. Cícero Farias Silva apresentou outros argumentos que constam da peça 26, a seguir sumariados e analisados.

71. Alega o responsável que deixou de fazer parte da sociedade cooperativa no exercício de 2004, conforme decisão publicada no Jornal da Tarde de 25/2/2005, cuja homologação teria ocorrido em 20/3/2005, conforme Ata da Assembleia (peça 26, p. 3-7), razão por que deve ser excluído da relação processual. Outrossim, requer, caso não acolhido o pedido de exclusão, que a sua

responsabilidade fique restrita ao valor da quota parte que possuía na Cooperativa, como estabelecido no art. 1095 do Código Civil.

72. Análise - verifica-se que, em 18/11/2004, o responsável subscreveu o Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 348-370), na qualidade de presidente da Copercill. Posteriormente, em 28/9/2005, encaminhou a prestação de contas final do citado convênio por meio do Ofício 819/04 (peça 2, p. 3), assinando, inclusive, os documentos que a compõe, por exemplo, 'Execução da Receita e Despesa' (peça 2, p. 9) e 'Declaração de Guarda e Conservação Dos Documentos Contábeis' (peça 2, p. 11)'. Tais fatos denotam que durante a vigência do convênio, e mesmo após, o responsável teria permanecido na direção da Cooperativa.<sup>73</sup> A par disto, a mencionada Ata de Assembleia, de 20/3/2005 - posterior à vigência do convênio, de 28/2/2005 - para ter eficácia perante terceiros demanda seu registro na Junta Comercial competente, à luz das disposições contidas na Lei 5.764/1971 e no Código Civil, o que não foi demonstrado pela defesa.

74. Quanto à limitação de sua responsabilidade, o invocado art. 1095 do Código Civil dispõe que, na sociedade cooperativa, a responsabilidade dos sócios poderá ser limitada ou ilimitada:

‘Art. 1.095. Na sociedade cooperativa, a responsabilidade dos sócios pode ser limitada ou ilimitada.

§ 1º - É limitada a responsabilidade na cooperativa em que o sócio responde somente pelo valor de suas quotas e pelo prejuízo verificado nas operações sociais, guardada a proporção de sua participação nas mesmas operações.

§ 2º - É ilimitada a responsabilidade na cooperativa em que o sócio responde solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais.’

75. Consultando o Estatuto Social da Cooperativa (peça 1, p. 272), observa-se que a responsabilidade dos sócios é ilimitada:

‘Artigo 1º - COPERCILL COOPERATIVA DE TRABALHOS MÚLTIPLOS DE PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS é uma sociedade cooperativa de natureza civil de **responsabilidade ilimitada**, sem fins lucrativos, inscrita no cadastro nacional de pessoa jurídica sob n.º 03.280.449/0001-49 e nfe n.º 35400057921 e 35902530860 que se regerá pelo presente Estatuto Social e pelas disposições legais em vigor, tendo.’ (Grifei)

76. Portanto, não podem prosperar os argumentos aduzidos.

77. Em resumo, a principal ocorrência não elidida diz respeito à realização de saques da conta específica, como destacado nos itens 62-69. Esta impropriedade, por si só, basta para rejeitar as contas dos responsáveis, eis que impossibilita estabelecer o nexos de causalidade entre os recursos repassados e as despesas havidas. Por esta razão, opina-se que suas contas sejam julgadas irregulares e em débito os responsáveis.

#### Citação do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro

78. 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. 144) e o Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 370), bem como autorizou a liberação de verbas para a entidade executora, tendo sido citado em razão da seguinte ocorrência:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 163/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 163/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’ do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP - idem e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 163/04; assim como o pagamento da segunda parcela do convênio, no valor de R\$ 59.007,23, em data posterior à vigência dos convênios Sert/Sine 163/04 e MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

79. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa

apresentada por esse responsável.

Argumento: incompetência do TCU para responsabilização de agentes públicos estaduais

80. 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

81. Conforme consignado no item 2, supra, o PNQ/2004 e PlanTeQ/SP/04, foram executados com recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, repassados à Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, por meio Convênio MTE/CODEFAT 048/2004 (peça 1, p. 118-144), subscrito pelo senhor Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, à época Secretário de Estado do Emprego e Relações do Trabalho. Isto é, trata-se de recursos federais descentralizados ao estado de São Paulo.

82. O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência. Por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. 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 5º 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 ajuste (peça 1, p. 140) 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, 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.’

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

84. 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, responsabilizou-se apenas os gestores públicos envolvidos pelo débito apurado pelo GETCE, solidariamente com a entidade executora e seu dirigente à época dos fatos.

85. Por fim, vale observar que a decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada pela defesa, relativa ao Recurso Extraordinário RE 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.

86. Portanto, não se pode acolher o argumento invocado.

Argumento: suposta responsabilização indevida do titular da Sert/SP

87. 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;
- 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

88. 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.

89. 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 1/1997). Ademais, as próprias cláusulas do convênio não foram respeitadas, como se observa em diversas passagens deste relatório.

90. Convém recordar que, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 348-370), 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. 122-124) e na Cláusula Segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 350). Contudo, como destacado pelo GETCE (peça 3, p. 297-298), esta obrigação mostrou-se deficiente:

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 conveniente, representado pela SERT/SP, por meio de seus representantes legais, conforme disciplinam as Cláusulas Terceira e Décima Primeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 048/2004 - SERT/SP e Cláusula Segunda do Convênio SERT/SINE nº 163/04, 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 nº 163/04/SERT/SINE, fls. 175, contribuindo assim, para que a qualidade das ações e os serviços prestados não atingissem os objetivos do PNQ.

91. 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.

92. No tocante ao fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 380 e 392), tal situação constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir a sua responsabilidade como autoridade 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.

93. Por fim, ainda que a alegada demora na liberação de recursos pela União Federal tenha 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.

94. Ainda, verifica-se que o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP foi celebrado em 30/6/2004 (peça 1, p. 144) e os repasses financeiros do MTE para a Sert/SP ocorreram em 24/8/2004 e 15/10/2004 (peça 1, p. 152, 156, 158 e 160). Por sua vez, o Convênio Sert/Sine 163/04 foi celebrado em 18/11/2004 (peça 1, p. 370) e os repasses financeiros da Sert/SP para a entidade executora ocorreram em 4/1/2005 (peça 1, p. 386) e 4/3/2005 (peça 1, p. 398). Conforme a prestação de contas apresentada pela entidade executora, os cursos que constituem o objeto do Convênio Sert/Sine 163/04 teriam sido realizados no período de 9/12/2004 a 28/2/2005 (peça 3, p. 49), sendo que o prazo de execução do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP se encerrou em 28/2/2005 (peça 1, p. 148). Em resumo, pelas datas assinaladas não é possível vislumbrar o suposto atraso por parte da União.

95. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

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

96. A defesa assere que em depoimento ao Ministério Público do Estado de São Paulo teria declarado 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 29, p. 19).

Análise

97. Inicialmente, registre-se que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela 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.

98. 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 29, p. 19), tratando-se de depoimento prestado pelo próprio responsável, possui força probatória ainda mais limitada. 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).

99. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

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

100. Para a defesa teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data da execução do Convênio Sert/Sine 163/04 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

101. A primeira notificação válida endereçada ao responsável é datada de 12/8/2015 (peça 3, p. 300), sendo entregue em sua residência em 13/8/2015, conforme Aviso de Recebimento (peça 3, p. 322). Portanto, transcorreram mais de dez anos entre a data da possível ocorrência do dano, entre

18/11/2004 e 28/2/2005, período de vigência do convênio, e a primeira comunicação válida.

102. Todavia, como assinalado no item 31, acima, tem-se entendido, no âmbito deste Tribunal (Acórdão 729/2014-TCU-Plenário), que: ‘o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado’. Isso não ocorre no presente caso. Conquanto tenha alegado prejuízo à defesa, o responsável não explicita quais documentos que, eventualmente, não constam dos autos e que não poderiam mais ser produzidos em seu socorro. Ora, o prejuízo à defesa não é presumido, devendo ser provado, o que não ocorreu. Dito por outras palavras, não há comprovação do prejuízo à defesa em face do transcurso de tempo, sendo certo que já constavam dos autos a documentação produzida pela própria comissão de TCE (peças 1 a 6).

103. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

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

104. Sustenta-se 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 E. TCU. A seu viso, tal falha ensejaria o trancamento das contas.

Análise

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

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

106. 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 163/04, qualquer irregularidade que tivesse sido constatada pela Delegacia Regional do Trabalho, a quem se atribuiu função fiscalizadora.

107. Aduz que, no relatório elaborado pelo GETCE, não estaria claro qual a irregularidade ou o fundamento legal por que se considerou o Convênio Sert/Sine 163/04 como não executado, impondo a restituição do valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora.

Análise

108. Vale ressaltar que, diferentemente do alegado pela defesa, as ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 20-114), na Nota Técnica 23/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 294-299) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 38/2015 (peça 4, p. 3-13) 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, transcreve-se trecho da Nota Técnica 23/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 294-299), que aponta a ocorrência ‘supervisão e acompanhamento deficientes’ e a regra inobservada:

‘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 conveniente, representado pela SERT/SP, por meio de seus representantes legais, conforme disciplinam as Cláusulas Terceira e Décima Primeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 048/2004 - SERT/SP e Cláusula Segunda do Convênio SERT/SINE nº 163/04, 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 nº 163/04/SERT/SINE, fls. 175, contribuindo assim, para que a qualidade das ações e os serviços prestados não atingissem os objetivos do PNQ.’

109. A competência atribuída às Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho na Cláusula Terceira, I, alínea ‘h’, do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 122) não exclui a responsabilidade atribuída à Sert/SP na Cláusula Terceira, inciso II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’, do mencionado Convênio (peça 1, p. 122-124) e na Cláusula Segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 163/04, que dispõe (peça 1, p. 350):

‘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; (...)’

110. Com relação à suposta falta de clareza na descrição das irregularidades tratadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 38/2015 (peça 4, p. 3-13), vale observar que esse relatório faz referência à Nota Técnica 23/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 294-299), que descreve essas ocorrências com maior grau de detalhamento. Por fim, na instrução inicial (peça 8) foram analisadas, de forma sistematizada, as ocorrências relativas ao Convênio Sert/Sine 163/04 apontadas na aludida Nota Técnica e nos demais documentos acima referidos, a fim de subsidiar a citação dos responsáveis.

111. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações suscitadas pela defesa.

Argumento: suposta falta de comprovação da não realização dos cursos

112. Neste tópico, manifesta-se em relação a cada uma das ocorrências apuradas na Nota Técnica 23/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 294-299) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 38/2015 (peça 4, p. 3-13), que assim resumiu:

‘1) as datas dos pagamentos das parcelas; 2) ausência de carimbos para identificação do convênio nos documentos fiscais; 3) ausência de contrato formal entre a entidade e fornecedora; 4) pagamento dos RPA's após a vigência do convênio; 5) recolhimento de IRRF após a vigência do convênio; 6) ausência de apólice de seguro de vida e pagamento superior ao previsto no Plano de Trabalho; 7) apresentação de recibos ao invés de notas fiscais; 8) recolhimento de encargos e pagamento a responsável técnico em valores superiores ao previsto no Plano de Trabalho; 9) despesas com o pagamento de taxas bancárias e transações bancárias indevidas.’

113. Com referência às impropriedades constantes dos itens 1, 4 e 5, afirma que o repasse fora do prazo, deveu-se ao retardo na liberação de recursos por parte da União. Quanto ao item 2, alega que a falta de carimbos para identificação do convênio nas notas fiscais trata-se de descumprimento de mera formalidade, que não modifica a realidade dos fatos, nem o conteúdo dos próprios documentos. Quanto aos itens 6 e 8, argumenta que o pagamento de encargos, seguros e impostos, em valores superiores ao previsto no Plano de Trabalho, não poderia levar ao entendimento de que o objeto não foi executado, ou seja, o MTE só poderia apontar como débito a diferença entre o previsto e o executado. Com relação aos itens 7 e 9, assere que deveriam ser glosadas as notas fiscais indicadas e as taxas bancárias indevidas, jamais o valor total repassado.

114. Análise - estas ocorrências, mais afeitas à gestão dos recursos por parte da executora, foram objeto das citações endereçadas à conveniente e ao seu presidente à época (peças 15 e 16), sendo examinadas nos itens 47-69, supra, aos quais nos reportamos. E, em face da análise lá promovida, opina-se pelo não acatamento das alegações apresentadas.

Argumento: aplicação ao caso, por analogia, dos Acórdãos 6181 e 6182/2016-TCU-1ª Câmara

115. Por derradeiro, requer que se aplique ao presente processo os Acórdãos 6181 e 6182/2016-TCU-1ª Câmara que determinaram a exclusão do responsável da relação processual.

#### Análise

116. As decisões supramencionadas não podem ser aplicadas à presente TCE, eis que, naqueles casos, as convenientes conseguiram comprovar a realização parcial do objeto, de forma que o valor do débito situava-se abaixo do valor de R\$ 75.000,00, estabelecido, naquela época, pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 71/2012 para prosseguimento da TCE. A par disto, os processos encontravam-se pendentes de citação válida neste Tribunal. Não se observam tais condições no presente processo.

115. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

#### Citação do Sr. Carmelo Zitto Neto

116. O Sr. Carmelo Zitto Neto, na qualidade de Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP à época dos fatos, subscreveu o Convênio Sert/Sine 163/04 (peça 1, p. 370), 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 163/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 163/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘r’ do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP - idem e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 163/04; assim como o pagamento da segunda parcela do convênio, no valor de R\$ 59.007,23, em data posterior à vigência dos convênios Sert/Sine 163/04 e MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.’

117. Em sua defesa (peça 18), 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.

#### Análise

118. 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 163/04 (peça 1, p. 348-370), 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 163/04.

119. Quanto às alegações contidas nos itens ‘b’, ‘c’ e ‘f’, 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.

120. Por fim, 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 422 (peça 3, p. 305), de 12/8/2015, entregue em sua residência em 13/8/2015, conforme Aviso de Recebimento (peça 3,

p. 323), bem como foi regularmente citado por este TCU.

121. Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

122. Ainda sobre a deficiência no acompanhamento e supervisão do Convênio 163/2004, motivo da citação dos Senhores 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.

123. A primeira, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalva nas contas. Neste sentido, cito 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. Para ilustrar, destaco que no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, o TCU acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 deste último Acórdão para (Grifei):

‘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* (008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e *Luís Antônio Paulino* (857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;’

124. A segunda, divergente, 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, 7580/2015 e 3111/2016, todos da 1ª Câmara, de Relatoria do min. Benjamin Zymler). Para esta 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.

125. Retratadas estas duas posições, será analisado nos parágrafos seguintes se as autorizações de pagamento (peça 1, 380, 384, 392 e 396) observaram às disposições acordadas e legais.

126. Conforme a cláusula terceira, item 3.2, do termo da avença (peça 1, p. 358), a prestação de contas parcial deveria compor-se dos seguintes documentos:

‘3.2) A Prestação de Contas Parcial é pertinente ao primeiro repasse, sendo instrumento para avaliar a liberação do segundo repasse, devendo conter os seguintes elementos:

3.2.1) PRESTAÇÃO DE CONTAS FINANCEIRA PARCIAL:

3.2.1.1) Ofício de encaminhamento, em papel timbrado da Instituição- Anexo I;

3.2.1.2) Demonstrativo da Execução Financeira - Anexo II;

3.2.1.3) Relatório da Execução Físico-Financeira - Anexo III;

3.2.1.4) Execução da Receita e Despesa - Anexo IV;

3.2.1.5) Relação de Pagamentos - Anexo V;

3.2.1.6) Relação de Pagamentos da Contrapartida - Anexo V;

3.2.1.7) Relação de Pagamentos - QUADRO CONSOLIDADO - Anexo VI;

3.2.1.8) Conciliação Bancária - Anexo VII;

3.2.1.9) Demonstrativo de Rendimentos/Curto Prazo - Anexo VIII - A;

3.2.1.10) Demonstrativo de Rendimentos/Poupança - Anexo VIII - B;

3.2.1.11) Relação de Valores Empenhados - Anexo IX;

3.2.1.12) Extrato da Conta-Corrente;

3.2.1.13) Extratos de Aplicação de Recursos;

- 3.2.1.14) Fotocópia autenticada da Apólice de Seguros;
- 3.2.1.15) Fotocópia autenticada da Guia de Recolhimento do INSS (três últimas guias de recolhimento);
- 3.2.1.16) Fotocópia autenticada da Guia de Recolhimento do FGTS (três últimas guias de recolhimento);
- 3.2.1.17) Fotocópia autenticada da Guia de Recolhimento do ISSQN (três últimas guias de recolhimento);
- 3.2.1.18) Enviar xerox autenticada de todos os comprovantes de despesas (notas fiscais, recibos, RPA's);
- 3.2.1.19) Justificativas (quando necessárias) em papel timbrado da Instituição.
- 3.2.2) PRESTAÇÃO DE CONTAS FÍSICO/SIGAE PARCIAL:
- 3.2.2.1) Diários de classe (PCF 01) e Relatório de Frequência (PCF 02) para as turmas em andamento;
- 3.2.2.2) Relatório Técnico das Metas Atingidas por Curso / Município (PCF 03);
- 3.2.2.3) Relatório Técnico das Metas Atingidas por Curso - Quadro Consolidado (PCF 04);
- 3.2.2.4) Relatório Técnico das Metas Atingidas por Curso - Quadro Consolidado Geral da Unidade Executora (PCF 05);
- 3.2.2.5) Disquete atualizado do SIGAE (exportação de programação de turmas);
- 3.2.2.6) Disquete atualizado do SIGAE (prestação de contas parcial);
- 3.2.2.7) Relatório de Protocolo de Entrega de Prestação de Contas;
- 3.2.2.8) Relatório Atualizado Impresso do SIGAE - PROGRAMAÇÃO DE CURSOS;
- 3.2.2.9) Relatório Impresso RELAÇÃO DE EDUCANDOS INSCRITOS ATUALIZADO do SIGAE;
- 3.2.2.10) Relatório Impresso RELAÇÃO DE EDUCANDOS INSCRITOS POR CURSO (se houver turmas concluídas) DO SIGAE, e;
- 3.2.2.11) Relatório Impresso PERFIL DA CLIENTELA PARTICIPANTE ATUALIZADO do SIGAE;
- 3.2.2.12) Relatório Impresso RESUMO DOS RESULTADOS DE CURSOS CONCLUÍDOS (caso tenha turmas concluídas)'

127. A cláusula sétima do convênio e o seu parágrafo único estabeleciam que os recursos seriam repassados consoante o cronograma de desembolso devidamente aprovado e que 'a transferência das parcelas subsequentes dependerá da prestação de contas e de sua aprovação, em relação às anteriores, conforme item IX do Plano de Trabalho.' (peça 1, p. 364).

128. Por sua vez, o item IX do Plano de Trabalho (peça 1, p. 216), estabelecia o seguinte cronograma de desembolso financeiro:

Repases	%	Valor (R\$)
1º repasse: mediante a entrega da Programação dos Cursos (na forma impressa e em disquete) e, conseqüentemente, com a publicação do extrato de convênio em diário oficial	20	15.008,81
2º repasse: mediante a entrega de 25% do total das horas em andamento, bem como comprovação mínima da utilização de 80% do valor repassado na primeira parcela juntamente com o Sistema SIGAE atualizado	55	41.274,22
3º repasse: mediante a entrega e aprovação da prestação de contas Físico Final/SIGAE	25	18.761,01

<b>TOTAL</b>	100	75.044,04
--------------	-----	-----------

129. Verifica-se, desse modo, que o instrumento convenial definiu como se daria a prestação de contas parcial, a ser apresentada e analisada previamente a cada transferência, como condição para a liberação das parcelas subsequentes, a teor do disposto na cláusula sétima do convênio e o seu parágrafo único (peça 1, p. 364).

130. As autorizações para desembolso da primeira parcela (peça 1, p. 380 e 384), subscritas, respectivamente, pelos senhores Carmelo Zitto Neto e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, destacaram a apresentação do documento ‘Programação dos Cursos’, acostado à peça 3, p. 37-47, como previsto no cronograma de desembolso, item 128, acima. Portanto, tais autorizações devem ser consideradas regulares.

131. Já as autorizações para desembolso das segunda e terceira parcelas (peça 1, p. 392 e 396), subscritas, respectivamente, pelos senhores Carmelo Zitto Neto e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, sinalizam que a executora teria apresentado as Prestações de Contas Físico/SIGAE e Financeira Parciais, que foram remetidas à Sert/SP por meio do Ofício 1/2005 (peça 1, p. 390, de 11/2/2005). Todavia, não constam dos autos os elementos que constituíram as mencionadas prestações de contas parciais, nem o ato que as aprovou.

132. Ora, a conduta dos agentes estaduais de liberar os recursos sem análise das prestações de contas parcial é inescusável, pois estavam vinculados às disposições expressas do termo convenial que, por constituir norma especial frente às disposições gerais estabelecidas na Instrução Normativa-STN 1/1997, constituía espécie de ‘lei entre as partes’. Tal procedimento (liberação de parcelas, sem a aprovação das prestações de contas parcial), como exigido na cláusula sétima, parágrafo único, do convênio, revela uma atitude negligente por parte dos servidores estaduais. Se tivessem examinado, por exemplo, o extrato bancário (documento que deveria constar na prestação de contas parcial, conforme cláusula terceira, item 3.2.1.12, do convênio, e art. 28, VII, da IN STN 1/1997), seria possível identificar o saque dos recursos, evitando, assim, prejuízo maior.

133. Desse modo, tendo o instrumento convenial definido como se daria a prestação de contas e estabelecido que ela fosse analisada previamente a cada transferência, ao autorizar os repasses dos recursos em desconformidade com os procedimentos estabelecidos nas cláusulas do ajuste, contribuiu-se decisivamente para a concretização do débito em questão, o que justifica a responsabilização solidária dos agentes estaduais neste processo.

134. Ressalva-se, entretanto, que não deve compor o débito a primeira parcela autorizada pelos responsáveis, pois como assinalado no item 130, supra, foram cumpridas as exigências para tal liberação.

135. Pelo exposto, opina-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas e, em consequência, sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os, solidariamente, com a executora e seu presidente, à época, pelo débito correspondente à segunda e terceira parcelas financeiras liberadas.

## CONCLUSÃO

136. Em face da análise promovida nos itens 24 a 77, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo senhor Cícero Farias Silva e pela Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, uma vez que não foram suficientes para sanear, por completo, as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do então presidente da Cooperativa ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas dos responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

137. Em face da análise promovida nos itens 80 a 135, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, uma vez que não foram suficientes para afastar as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos

autos elementos que demonstrem a boa-fé dos gestores da Sert/SP ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas dos responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, solidariamente, com a Copercill e o senhor Cícero Farias Silva, pela quantia relativa às segunda e terceira parcelas descentralizadas.

138. Por fim, vale ressaltar que o Convênio Sert/Sine 163/04 vigeu de 18/11/2004 a 28/2/2005, período em que ocorreram as impropriedades. Por sua vez, a citação dos responsáveis data de dezembro/2016, conforme reportado no item 18, 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 punitiva, na linha do deliberado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

II - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, 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, julgar irregulares as contas da Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (03.280.449/0001-49), convenente, e do Sr. Cícero Farias Silva (050.344.638-65), então presidente daquela entidade, condenando-os, 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, 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, abatendo, na ocasião, as quantias já ressarcidas:

#### Débito

DATA DA OCORRÊNCIA	Débito/ Crédito	VALOR (R\$)
4/1/2005	D	15.008,81
13/6/2005	C	325,94
14/12/2005	C	76,04
<b>Total</b>		15.410,79

Valor atualizado até 17/2/2017 (com juros) - R\$ 55.598,06 (peça 35)

II - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, 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, julgar irregulares as contas da Copercill - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos (03.280.449/0001-49), convenente, do Sr. Cícero Farias Silva (050.344.638-65), então presidente daquela entidade, do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (017.692.008-00), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e do Sr. Carmelo Zitto Neto (620.467.488-91), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, condenando-os, 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, 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, abatendo, na ocasião, as quantias já ressarcidas:

#### Débito

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR (R\$)
4/3/2005	59.007,23

Valor atualizado até 17/2/2017 (com juros) - R\$ 216.756,76 (peça 36)

III - 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;

IV - autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

V- alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

VI - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e 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 que entender cabíveis.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 40), diverge da proposta da unidade instrutora, propondo que o Tribunal archive os presentes autos, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, *in verbis*:

“(…)

7. Com as devidas vênia, discordamos do encaminhamento alvitrado pela Secex-SP, pois, a nosso ver, exsurge dos autos questão processual relevante com potencial de representar ofensa ao devido processo legal.

8. Compulsando os autos, verificamos que o Sr. Cicero Farias Silva, na qualidade de presidente da Copercill à época, promoveu a entrega da prestação de contas do Convênio Sert/Sine n.º 163/04 em 28/9/2005 (peça 2, p. 3-17). Transcorridos aproximadamente oito anos, em 5/9/2013, a SPPE/MTE notificou a Copercill acerca da decisão de instaurar uma tomada de contas especial para analisar a situação física e financeira do convênio, nos termos abaixo (peça 2, p. 113):

‘Considerando os termos da Recomendação MPF/SP n.º 55, de 26/11/2009 da Procuradoria da República no Estado de São Paulo (cópia anexa), recomendando que a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE determinasse a instauração de Tomada de Contas Especial — TCE para cada subconvênio firmado pela Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho — SERT no Estado de São Paulo, decorrentes do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT n.º 048/2004 — SERT/SP, analisando individualmente a situação física e financeira da execução das ações contratadas, comunicamos a abertura de Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio SERT/SINE n.º 163/2004, autuada sob n.º 47101.000065/2012-22, firmado no ano de 2004 entre essa entidade e a então Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho — SERT.’

9. Da análise dessa notificação, verifica-se que a SPPE/MTE acolheu a recomendação promovida pelo MPF somente quatro anos após o órgão ter emitido a referida proposta de instauração da TCE para cada subconvênio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT n.º 48/2004. É importante ressaltar que a notificação encaminhada à Copercill foi realizada em termos genéricos, não havendo qualquer informação concreta e válida sobre eventuais irregularidades detectadas, mas tão apenas informando ao ex-gestor sobre a avaliação da execução física e financeira do Convênio Sert/Sine n.º 163/04 que seria feita a partir daquele momento.

10. Somente por meio da Nota Técnica n.º 23/2015 (peça 3, p. 294-299), emitida em 11/8/2015, mais de dez anos após o término da execução do convênio, é que as apurações foram concluídas e as ditas irregularidades foram efetivamente constatadas pela SPPE/MTE, o que motivou as notificações endereçadas aos Senhores Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, Carmelo Zitto Neto, Cicero Farias Silva e à Copercill em 12/8/2015 (peça 3, p. 300, 305 e 310, 315).

11. Conforme se percebe do desenvolvimento processual acima descrito, ante o decurso de mais de dez anos entre as notificações válidas dos responsáveis e a data provável da ocorrência do dano, resta caracterizado o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis, incidindo o disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, que impõe o arquivamento do feito, sem a subsistência do débito, por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

12. Feitas essas considerações, este representante do Ministério Público pede vênias à Unidade Técnica para propor que o Tribunal archive os presentes autos, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU. ”

É o relatório.