

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 163/04, celebrado entre a Sert/SP e a Copercill – Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos, no valor histórico de R\$ 99.794,00, sendo R\$ 75.044,00 em recursos federais e R\$ 24.750,00 relativos à contrapartida, para treinamento de 146 pessoas, nas áreas de qualificação social e profissional em contabilidade básica, línguas espanhol e inglês básicos.

7. Para consecução desse mister, os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao convenente em 2 (duas) parcelas, por meio dos cheques 850.059 e 850.170, do Banco do Brasil, depositados em 4/1/2005 e 4/3/2005, nos valores de R\$ 15.008,81 e R\$ 59.007,23, 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 Subconvênio Sert/Sine 163/04, após análise decorrente das irregularidades apontadas na Nota Técnica 23/2015/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, Cícero Farias Silva, Presidente do Copercill 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) 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 (RPA) sem data, em ou 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 o 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-2.261/2005-Plenário;
- 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, sem observância do disposto no artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/1997.

12. Em razão disso, promoveu-se a citação da Copercill e de seu presidente à época dos fatos, Cícero Farias Silva, 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 convenente.

13. Também foram citados solidariamente com aqueles o ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e o ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, Carmelo Zitto Neto, responsáveis pela subscrição do Convênio Sert/Sine 93/2004, 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 163/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados e Empregados em Empresas de Processamento de Dados do Estado de São Paulo, 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’ e ‘b’ do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP 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.”

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

15. 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\$ 15.008,81), visto que sua autorização pelos gestores estaduais foi considerada regular pela Secex/SP.

16. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, 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.

III

17. Inicialmente, no que tange à responsabilização da entidade subconveniente e de seu presidente à época, incumbidos da execução propriamente dita do objeto do ajuste, bem como da apresentação da documentação necessária à comprovação da boa e regular gestão dos recursos examinados, aquiesço ao posicionamento adotado pela Secex/SP.
18. Os responsáveis alegaram, em sede preliminar, entre outras questões menos relevantes, a aplicação da prescrição decenal ao caso, o transcurso do prazo de exigibilidade de cinco anos para guarda da documentação e, ainda, que não é parte legítima par figurar no polo passivo da Tomada de Contas Especial.
19. No entanto, não vislumbro 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 um a um cada um dos argumentos trazidos pelos responsáveis, motivo pelo qual entendo desnecessário tecer considerações adicionais.
20. Especificamente quanto à questão da prescrição decenal, assiste razão à unidade instrutora, em dissonância com o parecer do MPTCU. Entendo que a primeira comunicação aos responsáveis é efetivamente o edital do GETCE publicado no DOU de 16/10/2013, por intermédio do qual o Grupo Executivo notifica a conveniente acerca da instauração de procedimento de tomada de contas especial, “demonstrando, assim, uma postura inequívoca de apurar eventual débito”. Como tal anúncio foi enviado em um interstício inferior a dez anos da data provável de ocorrência do dano, não adentra a hipótese prevista no inciso II do art. 6º da IN TCU 71/2012.
21. Cabe mencionar que conquanto o lapso temporal tivesse ultrapassado uma década, é cediço que a norma não impõe uma conduta homogênea, designando para o julgador um espaço para a apreciação das circunstâncias de cada caso concreto. A jurisprudência do TCU tem se consolidado no sentido de que o longo decurso de prazo para instauração da tomada de contas especial não implica necessariamente prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.
22. Sendo assim, o intervalo superior a dez anos entre os fatos e o chamamento dos responsáveis não conduz forçosamente ao julgamento ilíquidável das contas. Eventual óbice à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo embaraço na sua execução, deve ser analisado levando em conta as peculiaridades de cada situação. Nesse sentido, menciono os Acórdãos 10.452/2016 – Segunda Câmara, 4.372/2016 – Segunda Câmara, 9.570/2015 – Segunda Câmara, 1.509/2015 – Primeira Câmara, 6.974/2014 – Primeira Câmara, 2.990/2012 – Primeira Câmara, dentre outros.
23. Além disso, é cediço que o valor do débito atualizado monetariamente supera o valor limitador presente no inciso I do art. 6º da mesma Instrução Normativa. Assim, não há que se falar em qualquer uma das hipóteses de dispensa de Tomada de Contas Especial, motivo pelo qual peço vênias para discordar do parecer exarado pelo Parquet especializado.
24. Quanto ao mérito, entendo importante consignar, como venho fazendo nos demais processos relativos a esse convênio do MTE, que no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades na aplicação de recursos do FAT por meio do Planfor (e também pelo PNQ), existem uma série de decisões do TCU no qual se considerou a documentação comprobatória da existência de instrutores, treinandos e instalações físicas apta a afastar a incidência de débito.
25. Em primeiro lugar assevero que qualquer análise dessa natureza deve ser feita à luz dos casos concretos. Em segundo lugar, o TCU já decidiu que apenas a existência de diários de classe e de frequência, além da lista de recebimentos de certificado, como no caso em análise, não é suficiente para demonstrar a execução do objeto na forma como avençado, devendo se analisar em conjunto com outros elementos passíveis de serem requisitados pelos normativos que regem o ajuste e pelo próprio termo de convênio, como a documentação contábil.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. Na situação ora examinada, as inconformidades citadas na Nota Técnica 23/2015/GETCE/SPPE/MTE estão adequadamente evidenciadas nos autos, confirmando todas as impropriedades elencadas, como bem asseverou a unidade instrutora em suas manifestações.

30. 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 então presidente da Copercill constatando a realização de 100% das aulas programadas.

31. Todavia, foram identificadas inúmeras inconsistências e irregularidades capazes de macular a identificação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas, como bem assinalou a unidade instrutora na sua derradeira manifestação.

32. Dentre as falhas, destacam-se os vultosos saques em espécie na conta que detinha os recursos do convênio, em montante que perfaz quase a totalidade do valor do ajuste, em momento imediatamente após o repasse dos recursos, ou seja, de maneira completamente desvinculada das despesas afetas ao ajuste, o que não apenas contraria os normativos legais vigentes, mas impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congêneres custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.

33. Ademais, as documentações apresentaram inúmeras outras irregularidades não elididas, das quais destaco: (i) ausência de identificação do convênio nos documentos fiscais; (ii) RPAs sem data e recolhimento de encargos sociais fora da vigência da avença; e (iii) comprovantes inválidos de despesas, uma vez apresentados sob a forma de recibo no lugar de notas fiscais.

34. Outrossim, não merecem prosperar os demais argumentos trazidos ao processo pelo ex-presidente da entidade em peça avulsa, haja vista o caráter ilimitado da sua responsabilidade perante a cooperativa, conforme denota o estatuto da entidade, como bem asseverou a unidade instrutora. Não há que se falar, portanto, em limitação de sua alçada ao montante de suas quotas na sociedade.

35. Destarte, como essas lacunas, assim como as demais elencadas no relatório, não foram rechaçadas 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 Copercill e a Cícero Farias Silva.

IV

36. No tocante à responsabilização solidária dos gestores da Sert/Sine 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.

37. A primeira entendia que as irregularidades relativas ao acompanhamento deficiente da execução dos ajustes ensejaria 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.

38. 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.

39. 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.

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

41. 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.

42. 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.

43. 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 vitórias feitas pelo MTE foram consideradas adequadas e que o quadro de funcionários do setor era despreparado para exercer as funções exigidas.

44. De forma análoga às preliminares aventadas pelos executores do subconvênio, não vejo possibilidade de acolhê-las, adotando a análise da Secex/SP em sua instrução como razões de decidir.

45. Quanto ao mérito, muitas das questões trazidas pelos gestores da Sert/Sine tratavam mais especificamente das atribuições da entidade executora do subconvênio, que a meu ver foram rebatidas com êxito por parte da Secex/SP, mormente quando da análise das alegações de defesa da Cooperativa de Trabalhos Múltiplos de Profissionais Autônomos e de seu ex-presidente.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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*.

51. Todavia, não se pode afirmar que as falhas apontadas na Nota Técnica 23/2015/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.

52. Destarte, resta claro que a autorização para liberação da parcela seguinte do convênio, em meio às inúmeras inconsistências e irregularidades, 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.

53. 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.

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

55. 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.

56. 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 parcela do convênio.

V

57. 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.

58. No caso concreto, o prazo para a prestação de contas financeira final do ajuste se encerrou em 5/3/2005, enquanto que os atos que ordenaram as citações ocorreram em 28/11/2016, 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