

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 033.074/2015-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação Comunitária Ipiranguista – ACI (03.742.532/0001-92)

Responsáveis: Aparecida Raimunda dos Santos (034.767.648-00); Associação Comunitária Ipiranguista – ACI (03.742.532/0001-92); Carmelo Zitto Neto (620.467.488-91); Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (017.692.008-00)

Representação legal: Leonardo Martins Carneiro (261.923/OAB-SP) e outros, representando Associação Comunitária Ipiranguista – ACI; Francisco Machado de Luca de Oliveira Ribeiro (97.557/OAB-SP) e outros, representando Francisco Prado de Oliveira Ribeiro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ). CONVÊNIO MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-SERT/SP. SUBCONVÊNIO SERT/SINE/SP 158/2004. 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 secretária responsável pela análise da demanda (peça 36), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 37-38) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 39):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 158/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação Comunitária Ipiranguista - ACI, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE 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 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 103-116), 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 profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ/2004), visando beneficiar 105.593 educandos.

3. Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros convênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.
4. Nesse contexto, foi firmado o Convênio Sert/Sine 158/04 entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Associação Comunitária Ipiranguista -ACI, no valor total de R\$ 153.585,20 (cláusula sexta, peça 1, p. 209), com vigência no período de 17/11/2004 a 28/2/2005 (cláusula décima primeira, peça 1, p. 211), objetivando a realização de cursos de qualificação profissional para 249 educandos nas seguintes áreas: conceitos básicos de hotelaria, secretariado, formação de vendedores e atendentes. Do valor total, R\$ 127.986,00 correspondem aos recursos federais, ao passo que R\$ 25.597,20 correspondem à contrapartida da entidade (peça 1, p. 210).
5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à ACI por meio dos cheques 850.037 (1ª parcela), 850.067 (2ª parcela) e 850.130 (3ª parcela), do Banco do Brasil, nos valores de R\$ 25.597,20, R\$ 70.392,30 e R\$ 31.996,50, depositados em 17/12/2004, 4/1/2005 e 25/2/2005, respectivamente (peça 1, p. 221, 225 e 233).
6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, tendo apurado indícios de irregularidades na condução desse ajuste, conforme consta do Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 13- 95).
7. Em face dessas constatações, o concedente constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 1, de 2/2/2007 (peça 1, p. 11), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE 48/2004 Sert/SP. A partir das conclusões da comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras.
8. No presente processo, o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais (GETCE) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 158/04-Sert/SP, conforme Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE, datada de 30/1/2015, e o Relatório de Tomada de Contas Especial 021/2015, datado de 18/6/2015 (peça 7, p. 199-203, e peça 8, p. 62-72), tendo constatado diversas irregularidades (ausência de carimbo de identificação do convênio e do atesto de documentos apresentados, não comprovação da entrega de materiais/vales/certificados e encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho, dentre outras).
9. O Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE apurou débito correspondente ao valor de R\$ 127.986,00 e apontou as seguintes irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 158/04 (peça 7, p. 199-203 e peça 8, p. 62-72):
 - a) ausência de atestado que comprove a qualidade técnica de seus serviços prestados e a devida comprovação da qualificação e experiências profissionais (peça 7, p. 200);
 - b) não apresentação da relação dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, contrariando o disposto no item 2.2.26 da cláusula segunda do Convênio Sert/Sine 158/04 (peça 7 p. 200);
 - c) ausência das listas de entrega de lanche e listas de comprovação de entrega do material didático aos treinandos (peça 7, p. 200);
 - d) ausência de carimbo de identificação do convênio e do atesto nos documentos fiscais apresentados (peça 7, p. 201);
 - e) ausência de processo licitatório quanto aos serviços de transporte contratados pela executora contrariando o art. 27 da Instrução Normativa - STN 1/1997 e a cláusula oitava do convênio (peça 7, p. 201);
 - f) relação de pagamento apresenta um recolhimento de encargos (GPS) no valor de R\$ 5.100,00, sem qualquer outro documento que vincule a despesa ao convênio e/ou a retenção dos valores

pagos nos recibos;

g) não comprovação de recolhimento de IR dos prestadores de serviços (peça 7, p. 201);

h) ausência de contrato formal entre a ACI e a empresa Líder Brasil Viagens e Turismo Ltda. EPP (peça 7, p.201);

i) cópia da Apólice de Seguros 982.00.01.424.085-6 da Porto Seguro CIA de Seguros Gerais, com valor de pagamento muito acima do realizado em outros subconvênios (peça 7, p. 201);

j) Pagamento da Nota Fiscal 397 da empresa Camargo's Manutenção de Equipamentos Eletro-Eletrônicos no valor de R\$ 3.000,00, entretanto a empresa cobrou pelo mesmo serviço conforme Nota Fiscal 399, sem data, a importância de R\$ 1.000,00 no Convênio 097/04, Processo/Sert 775/04 (peça 7, p. 201);

k) pagamento de taxas bancárias (peça 7, p. 201);

l) realização de saques bancários diversos e saque não especificado, em desacordo com o artigo 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (peça 7, p. 201);

m) Nota Fiscal 261, de 29 de novembro de 2004, da empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. ME. De acordo com o item 2.12 do Relatório 537 da CGU, foi constatada a falsidade das Notas Fiscais da empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. - ME, visto que a empresa se denomina Serv-Bem Carnes e atua no comércio varejista de carnes (açougue). A empresa não atua em atividades de fornecimento de lanches, conforme informação obtida junto ao respectivo proprietário e que teve o nome de sua empresa indevidamente utilizado (peça 7, p. 201);

n) não comprovação de que tenha havido supervisão, acompanhamento, controle e avaliação por parte da Sert/SP (peça 7, p. 201);

10. Quanto às irregularidades verificadas, o GETCE atribuiu a responsabilidade aos seguintes agentes: a) Sr. Francisco de Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, pois era o responsável pela gestão dos recursos públicos recebidos por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004 - Sert/SP e repassados à entidade contratada para implementação do Plano Nacional de Qualificação-PNQ no Estado de São Paulo; b) Sr. Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP, pois era o responsável pelo acompanhamento do PNQ/04; c) Associação Comunitária Ipiranguista -ACI, em função de ser a entidade contratada para execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do PNQ; e d) Sra. Aparecida Raimunda dos Santos, ex-presidente da entidade contratada, responsável direta pela gestão dos recursos públicos recebidos e pela execução do objeto pactuado (peça 8, p. 72).

11. Assim, o GETCE notificou os responsáveis pelas irregularidades apontadas na Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE e concedeu prazo para apresentarem as alegações de defesa (peça 7, p. 204-223). A relação das notificações expedidas aos responsáveis encontra-se à peça 8, p. 66-67.

12. Decorrido o prazo concedido, os seguintes responsáveis apresentaram as defesas ao GETCE:

a) Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 7, p. 224-236); e

b) ACI e Aparecida Raimunda dos Santos (peça 7, p. 252-295, peça 8, p. 4-52).

12.1 O Sr. Carmello Zitto Neto não apresentou defesa e nem recolheu os débitos apurado (peça 8, p. 33).

13. O GETCE não acolheu as justificativas dos responsáveis, por entender que o dano apurado não foi descaracterizado e que não foram apresentadas novas documentações que sanassem as irregularidades detectadas, mas apenas argumentações sem quaisquer comprovações (peça 8, p. 70).

14. Por outro lado, constam os seguintes documentos encaminhados pela ACI para comprovar a execução do objeto do convênio:

a) Demonstrativo da execução financeira (peça 1, p. 237; peça 2, p. 107 e 193);

- b) Relatório de execução físico financeira (peça 1, p. 238, peça 2, p. 108);
- c) Execução da receita e despesa (peça 1, p. 239, peça 2, p. 109 e 197);
- d) Declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis (peça 1, p. 240);
- e) Relatório conclusivo físico financeiro (peça 1, p. 241-244, peça 2, p. 195, peça 3, p. 30-36);
- f) Relação de pagamento (peça 2, p. 110-112, 146, 161, 163, 165, 168, 172, 174, 177, 199, 229, 233, 237, 243, 251, 255 e 259, peça 3, p. 4);
- g) Conciliação bancária (peça 2, p. 113 e 178-181, peça 3, p. 6-12);
- h) Extrato bancário (peça 2, p. 114 e 182-184, peça 3, p. 14-18);
- i) Demonstrativo de rendimentos (peça 2, p. 115-117 e 186-187);
- j) Relatório de valores empenhados (peça 2, p. 118);
- k) Pagamento de apólice de seguros (peça 2, p. 119, 171 e 249);
- l) Contrato do seguro de acidentes pessoais coletivo (peça 2, p. 124-130);
- m) Certificado de apólice de seguros (peça 2, p. 169-170 e 245-246);
- n) Notas fiscais (peça 2, p. 131, 162, 164, 166-167, 173, 175, 231, 235, 239-241, 253 e 257);
- o) Contrato de prestação de serviços (peça 2, p. 147-155 e 201-217);
- p) Guia da Previdência social - GPS (peça 2, p. 156-157, 159, 219 e 221);
- q) Esclarecimento sobre a emissão indevida de cheques (peça 2, p. 185);
- r) Diário de classe (peça 3, p. 109, 112-113, 116-117, 120, 123, 126, 129, 132, 135, 185-189, 197-201, 209-213, 225-229, 237-241, 249-253; peça 4, p. 6-10, 18-22 e 30-34);
- s) Relatório de frequência (peça 3, p. 110-111, 114-115, 118-119, 121-122, 124-125, 127-128, 130-131, 133-134, 136-137, 191-196, 203-207, 215-219, 231-235, 243-247, 255-259, peça 4, p. 12-16, 24-28 e 36-40);
- t) Relatório técnico das metas atingidas (peça 3, p. 138-144, 221-223, peça 4, p. 2-4 e 42-46);
- u) Protocolo de entregas - prestação de contas (peça 3, p. 145-146);
- v) Programação de cursos (peça 3, p. 147-155, 167-183 e 167-183);
- w) Relação dos educandos inscritos (peça 3, p. 156-164, peça 4, p. 48- 68, peça 5, p. 5-17);
- x) Resumo de resultado de cursos concluídos (peça 5, p. 19-25);
- y) Listas de Recebimento dos Certificados (peça 5, p. 27-43), de recebimento de auxílio transporte (peça 5, p. 45-61), e de frequência diária (peça 5, p. 79-399, peça 6, p. 5-397, peça 7, p. 4-188); e
- z) Justificativa do local de realização do curso (peça 7, p. 195)

15. Esta Secretaria, ao analisar, preliminarmente, os autos, optou por realizar a citação do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, do Sr. Carmelo Zitto Neto, da Sra. Aparecida Raimunda dos Santos e da Associação Comunitária Ipiranguista (ACI) para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do FAT, as quantias abaixo indicadas, em decorrência das possíveis irregularidades:

Débito

R\$ 25.597,20 17/12/2004

R\$ 70.392,30 4/1/2005

R\$ 31.996,50 25/2/2005

Valor atualizado até 21/9/2017 R\$ 259.021,97 (peça 35)

EXAME TÉCNICO

16. Em cumprimento ao Despacho de peça 13, foi promovida a citação da Sra. Aparecida Raimunda dos Santos, dos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, e da Associação Comunitária Ipiranguista, mediante os Ofícios 2.517/2016 (peça 19), 2516/2016 (peça 18), 2518 (peça 20) e 2519/2016 (peça 21), todos datados de 29/9/2016.

17. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 22, 23, 24 e 26, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 27, 29 e 32.

Citação da Sra. Aparecida Raimunda dos Santos e da Associação Comunitária Ipiranguista

18. As responsáveis foram ouvidas em decorrência das irregularidades a seguir:

Responsáveis: Associação Comunitária Ipiranguista -ACI, em função de ser a entidade contratada para execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação-PNQ, e a Sra. Aparecida Raimunda dos Santos, ex-presidente da entidade contratada, responsável direta pela gestão dos recursos públicos recebidos e pela execução do objeto pactuado.

Ocorrência: não comprovação de que o objeto do Convênio Sert/Sine 158/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação Comunitária Ipiranguista -ACI com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, foi efetivamente realizado, conforme irregularidades a seguir:

- a) ausência de comprovação de que tenha oferecido aos treinandos, no endereço sito na rua Jundiáí, s/n, Peruíbe/SP, espaço físico e infraestrutura necessária para os cursos de qualificação, considerando que não foi apresentado qualquer documento demonstrando que a entidade ocupava esse local durante o período de 29/11/2004 a 28/1/2005;
- b) não comprovação de qualificação e experiências profissionais do corpo técnico para a realização dos cursos, em desacordo com o disposto na cláusula 2ª, item 2.2.11, do Convênio 158/04;
- c) ausência de cadastro completo dos inscritos com as informações pessoais, em desacordo com o disposto na cláusula 3ª, itens 3.2.2.9 e 3.2.2.10, do Convênio 158/04;
- d) não apresentação da relação dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, contrariando o disposto no item 2.2.26, cláusula 2ª, do Convênio Sert/Sine 158/04;
- e) realização de saques bancários diversos e saque não identificado, em desacordo com o artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/97;
- f) não comprovação de fornecimento de lanches, em razão de:
 - f1) apresentação de nota fiscal 261, no valor de R\$ 37.000,00 da empresa Abud Comércio de Alimentos Ltda. ME, que atua no comércio varejista de carnes e não no fornecimento de lanches;
 - f2) não apresentação de documento fiscal com a descrição do tipo de lanche e suco adquirido, em desacordo com o item 3.3.3.21, cláusula 3ª, do Convênio Sert 158/04;
- g) não comprovação de fornecimento aos treinandos de auxílio transporte, em desacordo com o item 2.2.12 do convênio 158/04, em razão de:
 - g1) não apresentação de documento fiscal demonstrando a compra de vales-transportes junto a concessionários locais prestadores de transporte público coletivo;
 - g2) não demonstração, por meio de descrição detalhada do itinerário, que a empresa Líder Viagens e Turismo tenha disponibilizado número de veículos suficientes para cobrir a área urbana de Peruíbe, de forma a transportar todos os treinandos, considerando que o mencionado município possui 97 km² de área urbana e 12 linhas municipais de ônibus regulares;
- h) descumprimento ao contido no item 2.2.10, cláusula 2ª, do Convênio 158/04, em razão de não apresentação de apólice de seguro de vida, emitida por empresa seguradora, aos treinandos contra

acidentes pessoais;

i) não demonstração de fornecimento de material didático e de consumo de boa qualidade aos treinandos, descumprindo a cláusula 2ª, item 2.2.9, do Convênio 158/04, em razão da não apresentação de cópias de materiais didáticos utilizados durante os cursos e da apresentação de notas fiscais 379 e 380 da empresa Graff-set Gráfica e Editora em desacordo com o item 3.3.3.21, cláusula 3ª, do citado convênio;

j) a relação de pagamento apresenta um recolhimento de encargos (GPS) no valor de R\$ 5.100,00, sem qualquer outro documento que vincule a despesa ao convênio e/ou a retenção dos valores pagos nos recibos; e

k) pagamento da Nota Fiscal 397 da empresa Camargo's Manutenção de Equipamentos Eletro-Eletrônicos, no valor de R\$ 3.000,00, pela 'prestação de serviços, referente a manutenção de aparelhos eletro-eletrônicos', sem que esteja demonstrada qualquer relação com o objeto do convênio.

19. As responsáveis apresentaram as alegações de defesa de peça 34. Em síntese, as alegações foram:

- a Sra. Aparecida Raimunda dos Santos sempre cumpriu as obrigações dela dentro da legalidade e o programa foi executado dentro do planejado (p. 2);
- as associações possuem um quadro de membros eleitos para diversas atividades. A área financeira ficava ao cargo do Sr. Paulo Leite, que recebeu todos os cheques em branco, de forma que a responsabilidade recai automaticamente sobre ele (p. 2);

19.1 Além disso, a responsável encaminhou os documentos a seguir (peça 34):

- Declaração do Sr. Paulo Leite (p. 4);
- Endereço do escritório de advocacia do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro;
- Cópia do contrato de seguro de acidentes pessoais coletivo, celebrado entre ACI e a empresa Contrato Seguros de Pessoas S/C Ltda. e outros documentos referentes ao seguro (p. 6-12, 15, 30, 64-68, 97-103 e 114-118);
- Documento de encaminhamento da prestação de contas parcial (p. 13);
- Esclarecimento sobre a não aplicação financeira dos recursos recebidos (p. 14, 28, 29, 54, 59 e 61);
- Protocolo referente à entrega da prestação de contas (p. 16-20 e 39);
- Demonstrativo da execução financeira (p. 21 e 37-38);
- Relatório de Execução Físico-Financeira (p. 22 e 41);
- Execução da Receita e Despesa (p. 23 e 40);
- Relação de pagamentos (p. 24-26, 42, 44-48 e 51);
- Conciliação bancária (p. 27, 49, 52-53 e 55);
- Relação de valores empenhados (p. 31);
- Declaração de que está isento do recolhimento de FGTS e ISSQN (p. 32-34 e 113);
- Capas das prestações de contas (p. 35-36 e 94);
- Quadro consolidado de despesa (p. 43);
- Composição da contrapartida e sugestões (peça 50);
- Relatório Conclusivo Físico-Financeiro (p. 56-58);
- Devolução de parte dos recursos retirados por engano;
- Demonstrativo de despesas (p. 62);

- Guia de recolhimento de previdência (p. 63 e 92-93);
- Plano de trabalho apresentado (p. 69-79);
- Cópia do convênio (p. 80-91);
- Detalhamento dos cursos a serem ofertados (p. 95);
- Relatório de instalação dos cursos (p. 96);
- Contrato de prestação de serviço por tempo determinado (p. 104-112); e
- Extrato de conta corrente (p. 119-127).

Análise

20. Acerca da alegação de que cabe, automaticamente, transferir a responsabilidade ao tesoureiro, à época, que supostamente repassou os recursos por meio de cheque em branco a um escritório de contabilidade, que faria os registros contábeis referentes ao convênio, cabe ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, cabendo-lhe o ônus da prova, a luz do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 (Acórdão 2.063/2009-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 484/2007-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça; Acórdão 783/2006 -TCU - 1ª Câmara, Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça; 735/2010-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Marcos Bemquerer).

20.1 A respeito, importa transcrever trechos da obra ‘Convênios e Tomadas de Contas Especiais’, de autoria do então Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar:

‘Inicialmente, há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas é personalíssima. Significa dizer que ser omissos nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio do seu pessoal.’ (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 51 e 52).

20.2 em decorrência, conclui-se que não cabe transferir a responsabilidade ao Sr. Paulo Leite, tesoureiro à época da entidade, como solicita a Sra. Aparecida Raimunda dos Santos.

21. De acordo com a declaração atribuída ao Sr. Paulo Leite (não consta CPF ou RG do citado tesoureiro no documento), o escritório de contabilidade indicado pelo Sr. Francisco Prado foi responsável por gerir todo recurso financeiro do convênio e que todos os cheques foram emitidos em branco para o escritório do Robertão da loja em Itatiba (peça 34, p. 4).

22. Vale ressaltar que não constam dos autos documentos que suportem a citada afirmação. Por outro lado, sendo verdadeiros os fatos narrados atribuídos ao Sr. Leite, a gestora, à época, incorreu no descumprimento do parágrafo único da cláusula oitava do Convênio 158/04:

É permitida a descentralização ou transferência de recursos para a execução das atividades decorrentes deste Convênio, mediante prévia solicitação expressa, e respectiva aprovação da Sert, vinculada tal transferência à obediência pelo parceiro da Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do tesouro Nacional (Coordenação Geral de Normas e avaliação da Execução da Despesa).

23. Importa destacar que não consta nos autos solicitação prévia expressa da responsável para que fosse possível descentralizar os recursos relativos ao questionado convênio.

24. Prossequindo, as responsáveis não apresentaram quaisquer justificativas relacionadas aos

questionamentos descritos no item 18 desta instrução.

25. Os demais documentos mencionados no subitem 19.1 já foram objeto de análise na instrução de peça 12.

26. Em razão de as responsáveis não terem apresentado novos elementos no sentido de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como não terem esclarecido as inúmeras irregularidades mencionadas no item 18, somos favoráveis a manter o posicionamento da instrução de peça 12, no sentido de que os elementos constantes nos autos não levam à ilação de que o objeto do convênio 158/04 foi realmente executado.

Citação dos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, Carmelo Zitto Neto

27. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência das irregularidades a seguir:

Responsáveis: Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, visto que subscreveram o Convênio Sert/Sine 158/04 e autorizaram a liberação de verbas para a entidade conveniada.

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio Sert/Sine 158/04, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação Comunitária Ipiranguista - ACI, e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, tendo em vista o acompanhamento e fiscalização deficientes do Convênio Sert/Sine 158/04, contrariando o disposto nas cláusulas terceira, item II, alíneas 'a', 'b' e 'r' do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP e segunda, item 2.1.2 do Convênio Sert/Sine 158/04.

Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro

28. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 29):

Argumento: incompetência do TCU para responsabilização de agentes públicos estaduais

29. 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

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

29.2. O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência. Por força de mandamento constitucional (Constituição Federal, art. 71, inciso VI), compete a este fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. No mesmo sentido disciplina o inciso VII do artigo 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. 114) previa a possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos de controle da União:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA AUDITORIA

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

29.3. Portanto, à luz dos comandos legais e contratual citados, conclui-se ser o TCU competente para a análise do feito.

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

29.5. Por fim, vale observar ainda 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. Portanto, não se pode acolher o argumento invocado.

Argumento: suposta responsabilização indevida do titular da Sert/SP

30. 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

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

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

30.3. Convém recordar que, na qualidade de signatário do Convênio Sert/Sine 158/04 (peça 1, p. 213), 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. 103-116) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 158/04 (peça 1, p. 203). Contudo, como destacado pelo GETCE (peça 7, p. 202-203), tais atividades mostraram-se deficientes:

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 158/04, 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 158/04/SERT/SINE, fls. 159, contribuindo assim, para que a qualidade das ações e os serviços prestados não atingissem os objetivos do PNQ.

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

30.5. No tocante ao fato de as autorizações de pagamento terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 217, 222 e 226), 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.

30.6. Por fim, ainda que a alegada demora na liberação de recursos pela União 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.

30.7. A esse respeito, verifica-se que o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP foi celebrado em 30/6/2004 e os repasses financeiros do MTE para a Sert/SP ocorreram em 24/8/2004 e 15/10/2004. Por sua vez, o Convênio Sert/Sine 158/04 foi celebrado em 17/11/2004 (peça 1, p. 213) e os repasses financeiros da Sert/SP para a entidade executora ocorreram em 17/12/2004, 4/1/2005 e 25/2/2005 (peça 1, p. 221, 225 e 233). A vigência do Convênio Sert/Sine abrangeu o período de 17/11/2004 a 28/2/2005 (cláusula décima primeira, peça 1, p. 211). Em resumo, pelas datas assinaladas não é possível vislumbrar o suposto atraso por parte da União.

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

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

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

Análise

31.1. 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.

31.2. Além disso, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. No presente caso (excerto

transcrito à peça 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).

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

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

32. A defesa sustenta que teria transcorrido prazo superior a dez anos entre a data da execução do Convênio Sert/Sine 158/04 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

32.1. No presente processo, consta que o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro foi notificado na fase interna da TCE em 3/2/2015, data de ciência do Aviso de Recebimento (peça 7, p. 208) do Ofício 221/2014-GETCE/SPPE/MTE (peça 7, p. 204-207), por meio do qual o responsável foi cientificado acerca do teor da Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE para apresentar defesa acompanhada de documentos comprobatórios ou recolher o valor do dano ao erário apurado. Entre a data de vigência final do Convênio Sert/Sine 158/04 (28/2/2005, conforme peça 1, p. 211) e aquela data, transcorreu prazo inferior a dez anos. Trata-se, portanto, de situação distinta dos precedentes citados.

32.2. Ademais, tem-se entendido no âmbito deste Tribunal que (Acórdão 729/2014-TCU-Plenário): ‘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 tenham alegado prejuízo à defesa, as partes desincumbiram-se da tarefa de buscar provar, através de alegações e de documentos, a correta aplicação dos recursos colocados a sua disposição. O prejuízo à defesa não é presumido; deve ser provado, o que não ocorreu’. A alegação do responsável não explicita quais documentos que, eventualmente, não constam dos autos e que não poderiam mais ser produzidos em 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 8). Ante o exposto, consideram-se improcedentes as alegações tratadas neste item.

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

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

Análise

33.1. O descumprimento do prazo de 180 dias pela autoridade em nada altera a possibilidade de se buscar o ressarcimento. O prazo não é prescricional para a ação da autoridade e não implica a prescrição da TCE. Em outras palavras, o prazo estabelecido não tem qualquer relação com a prescrição do ilícito. Dessa forma, não há que se falar em trancamento das contas pelo não encaminhamento da TCE ao Tribunal em 180 dias. Portanto, não procedem as alegações da defesa quanto às consequências em relação à inobservância do prazo estabelecido no art. 11 da Instrução Normativa TCU 71/2012.

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

34. A defesa alega 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 158/04, qualquer irregularidade que tivesse sido constatada pela Delegacia Regional do Trabalho, a quem se atribuiu função fiscalizadora. Ademais, a defesa argumenta que, no relatório elaborado pelo GETCE, não estaria claro qual a irregularidade ou o fundamento legal por que se considerou o Convênio Sert/Sine 158/04 como não executado, impondo a restituição do valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora.

Análise

34.1. Vale ressaltar que, diferentemente do alegado pela defesa, as ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 13-95), na Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 7, p. 199-203) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 21/2015 (peça 8, p. 62-72) não constituem mero descumprimento de exigências contábeis ou fiscais por parte da entidade executora. Afinal, conforme assinalado na instrução anterior (peça 12), há indícios de inidoneidade em diversos documentos essenciais à comprovação da execução do objeto do convênio, tais como apólice de seguros, notas fiscais e contratos.

34.2. Ademais, a competência atribuída às Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho na cláusula terceira, inciso I, alínea 'h', do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 105) não exclui a responsabilidade atribuída à Sert/SP na cláusula terceira, inciso II, alíneas 'a', 'b' e 'r', do mencionado Convênio (peça 1, p. 105-106) e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio Sert/Sine 158/04 (peça 1, p. 203), que dispõe:

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; (...)

34.3. Com relação à suposta falta de clareza na descrição das irregularidades tratadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 21/2015, vale observar que esse relatório faz referência à Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE, a qual, por sua vez, remete ao Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União, que descrevem essas ocorrências com maior grau de detalhamento. Por fim, na instrução que compõe a peça 12 foram analisadas, de forma sistematizada, as ocorrências relativas ao Convênio Sert/Sine 158/04 apontadas na Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE e nos demais documentos acima referidos, a fim de subsidiar a citação dos responsáveis. Os mencionados relatórios descrevem as ocorrências e os fundamentos legais infringidos, não podendo ser considerados imprecisos.

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

Argumento: questionamentos sobre as ocorrências destacadas pelo GETCE

35. Por fim, a defesa manifesta-se em relação às ocorrências destacadas na Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE e no Relatório de Tomada de Contas Especial 21/2015, que assim resumiu:

1) ausência de carimbos para identificação do convênio nos documentos fiscais; 2) GPS supostamente sem retenção do prestador de serviço; 3) apresentação de dois documentos fiscais, sem constar da relação de pagamentos; 4) não comprovação do recolhimento do IR; 5) ausência de contrato formal entre a entidade e fornecedora; 6) pagamento de prêmio de seguro em valor supostamente não condizente com o praticado em outros convênios; 7) pagamento por serviço em valor supostamente não condizente com o praticado em outros convênios; 8) despesas com o pagamento de taxas bancárias e transação bancária indevida; 9) apresentação de notas fiscais falsas; 10) não comprovação da entrega de lanche e material didático e não comprovação do encaminhamento dos formandos ao mercado de trabalho; 11) pagamentos a consultor pedagógico, coordenadores e supervisores sem comprovação da realização dos serviços; 12) não comprovação da capacidade técnica dos instrutores; 13) alteração do Plano de Trabalho.

35.1. Com relação ao item 1, a defesa alega, em síntese, que a falta de carimbo é uma falha formal, que não modifica a realidade dos fatos.

35.2. Com relação ao item 2, a defesa sustenta que eventual cobrança de tributos previdenciários não recolhidos deve ser calculada, procedimento este não adotado pelo GETCE.

35.3. Com relação ao item 3, a defesa sustenta que a não comprovação de encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho não faz prova de que a realização dos cursos não alcançou seus objetivos.

35.4. No tocante ao item 4, sustenta que falta de recolhimento de tributo, se confirmada, pode ser apurada pela Receita Federal, mas não macula a prestação de contas, que se restringe ao registro dos valores recebidos e despendidos.

35.5. Em relação ao item 5, se for o caso da obrigatoriedade de formalização de contrato em função da lei de licitações, solicita a não aplicação do referido dispositivo, muito exagerado para a circunstância.

35.6. No que se refere aos itens 6 a 9, que insinuam aspectos de fraude, a defesa ressalta que a identificação dessas supostas irregularidades extrapola as competências e a estrutura burocrática disponível.

35.7. No tocante ao item 10, pondera que a falta de entrega de material e lanches não faz prova de que os cursos não foram realizados e nem de que lanches e materiais não foram entregues. Além disso, a falta de comprovação dos egressos ao mercado de trabalho não faz prova de que os cursos não alcançaram os seus objetivos, já que os conhecimentos adquiridos acompanharão os alunos pelo resto de suas vidas.

35.8. Quanto aos itens 11 e 12, apenas relata que as objeções se referem à ausência de comprovação dos serviços por um consultor pedagógico, coordenadores e supervisores dos cursos, bem como a não demonstração da capacidade técnica dos instrutores.

35.9. Além disso, ressalta que ocorreu uma alteração no plano de trabalho sem prévia aprovação.

Análise

35.10. Estas ocorrências, mais afeitas à gestão dos recursos por parte da entidade executora, foram objeto das citações endereçadas à referida entidade executora e ao seu dirigente à época (peças 19 e 21), sendo examinadas na instrução de peça 12, aos quais nos reportamos. Em face da análise lá promovida, opina-se pelo não acatamento das alegações apresentadas. A par disso, faz-se oportuno tecer três considerações acerca da matéria.

35.11. Acrescente-se que o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais recebidos por meio de convênio compete exclusivamente àqueles que os geriram, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. É o correto emprego dos recursos que precisa ser comprovado, e não o inverso, como protende a defesa.

35.12. Além disso, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que o objeto do convênio foi executado com os recursos transferidos. Neste particular, a defesa limita-se a apresentar argumentos ao invés de encaminhar elementos comprobatórios inequívocos da realização do objeto do Convênio 158/2004.

Argumento: jurisprudência do TCU excluiu os gestores da Sert/SP da relação processual

36. Ao apreciar casos similares, esta Corte de Contas, decidiu pela exclusão do ex-Secretário e ex-Coordenador do Sine/Sert/SP: Acórdãos 6.181 e 6.182/2016-TCU-1ª Câmara.

Análise:

36.1 Preliminarmente, importa verificar as razões pelas quais os citados gestores foram excluídos da relação processual nos citados acórdãos:

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

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

43. Em relação a responsabilização, o GETCE apontou responsabilidade ao senhor Francisco de Prado de Oliveira Ribeiro em decorrência da gestão dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004 - Sert/SP e repassados à entidade contratada para implementação do Plano Nacional de Qualificação-PNQ no estado de São Paulo; já a do Sr. Carmelo Zitto Neto, do fato de caber-lhe o acompanhamento do PNQ no estado. A par disto, os referidos senhores subscreveram o Convênio Sert/Sine 166/04 durante o período em que estiveram à frente da Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho.

Contudo, impende assinalar que, em reiteradas ocasiões, o Tribunal vem afastando o débito imputado aos gestores por carências na fiscalização de convênios e repasses irregulares de recursos, a exemplo dos Acórdãos 2.789/2014-TCU-2ª Câmara, 2.590/2014-TCU-2ª Câmara e 2.438/2014-TCU-2ª Câmara. Nesses julgados, o TCU também analisou TCEs instauradas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de falhas detectadas na execução de convênios celebrados entre a Sert/SP e entidades conveniadas.

36.2 Considerando que a situação dos ex-gestores do Sert/SP no presente processo é similar àquela descrita no Acórdão 6.182/2016-TCU- 1ª Câmara, somos favoráveis a excluir o Sr. Francisco da presente relação processual.

Sr. Carmelo Zitto Neto

37. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada por esse responsável (peça 27).

Argumentos

38. A defesa alega, em síntese, que: a) não se poderia atribuir responsabilidade ao titular do Sine/SP por ter decidido em conformidade com pareceres dos setores técnicos competentes; b) organizou e buscou suprir as necessidades do setor cuja lotação era composta por estagiários e funcionários inadequadamente preparados para suas funções; c) o setor de Qualificação Profissional da Sert/SP teria realizado várias fiscalizações para acompanhamento das ações que compõem objeto dos convênios.

Análise

38.1. 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 158/04 (peça 34, p. 91), 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 158/04. Nesse âmbito, incluem-se as autorizações de liberação das parcelas do convênio em tela (peça 1, p. 218 e 228).

38.2. No tocante ao fato de as autorizações terem sido precedidas de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 217, 222 e 226), tal situação constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir a sua responsabilidade como autoridade competente incumbida de manifestar-se quanto à prática desses atos. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

38.3. Finalmente, ainda que a alegada escassez e despreparo do pessoal do setor 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 do Sine/SP, podendo apenas ser considerada como circunstância atenuante. Observa-se ainda que o responsável não apresentou documentos comprovando essa alegação e que a documentação juntada à peça 27, p. 6-24, diz respeito a outros convênios.

39. Ainda sobre a deficiência no acompanhamento e supervisão do Convênio Sert/Sine 158/04, motivo da citação dos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, cumpre destacar que o tema já foi enfrentado por este TCU em outras oportunidades ao apreciar convênios firmados pela Sert/SP com recursos transferidos pelo MTE. Das decisões, formaram-se duas correntes.

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

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (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;

39.2. A segunda corrente, em sentido diverso, considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos convênios firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições da avença e, ainda, da Instrução Normativa STN 1/1997 (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da 1ª Câmara). Para 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.

40. Em que pese inúmeros processos de TCE relacionados ao Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, em que o posicionamento desta unidade técnica, bem como do Ministério Público, foi no sentido de responsabilizar os ex-gestores do Sert/SP e condená-los ao pagamento solidário do débito (ex: TC 028.083/2015-6, 029.042/2015-1, 011.481/2016-1), os referidos processos ainda não foram apreciados por esta Corte de Contas. Em pesquisa ao banco de dados desta Corte de Contas, até a presente data não vislumbramos posicionamento do TCU desfavorável aos citados responsáveis.

40.1. Por outro lado, considerando que, até o presente momento, há posicionamento desta Corte de Contas em sentido favorável aos mencionados gestores, entende-se oportuno, até que esta Corte adote novo entendimento em relação às TCE's decorrentes de irregularidades verificadas no Convênio MTE/SPPE 48/2004-Sert/SP, manter o posicionamento contido no Acórdão 6.182/2016-TCU- 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, ou seja, excluí-los da relação processual.

41. Por fim, considerando o entendimento vigente no sentido da prescrição decenal da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência acerca dessa matéria.

CONCLUSÃO

42. Em face da análise promovida nos itens 18 a 26 desta instrução e nos itens 16 a 32 da instrução de peça 12, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Aparecida Raimunda dos Santos e pela Associação Comunitária Ipiranguista - ACI, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. As alegações de defesa, que sequer trataram dos

itens questionados por esta unidade técnica, tampouco lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado.

43. Importa destacar que as citadas responsáveis sequer demonstraram a disponibilidade, à época, de espaço físico que supostamente permitiu a realização dos cursos. Além disso, não apresentaram esclarecimentos sobre as suspeitas de fraude relacionadas a diversas notas fiscais, que serviriam para comprovar gastos como alimentação, vale-transporte, seguro etc. Adicionalmente, não esclareceram sobre a realização de saques bancários diversos e saque não identificado, em desacordo com o artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/97.

44. Não vislumbramos, nos autos, qualquer indício consistente de que os cursos foram realmente ofertados, conforme análise realizada na instrução de peça 12.

45. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da então presidente da Associação 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.

46. Em face da análise promovida nos parágrafos 27 a 40, propõe-se aceitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, excluindo-os da relação processual, com base em entendimento desta Corte de Contas exposto em situação similar reportada no TC 010.421/2016-5 (Acórdão 6.182/2016 -TCU- 1ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas).

47. Por fim, vale ressaltar que o Convênio Sert/Sine 158/04 vigeu de até 28/2/2005, período em que ocorreram as impropriedades. Por sua vez, a citação dos responsáveis data de outubro/2016, 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

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

I - excluir os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (620.467.488-91), então dirigentes da Sert/SP, da relação processual, em consonância com o entendimento exposto no Acórdão 6.182/2016-TCU- 1ª Câmara;

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 Associação Comunitária Ipiranguista - ACI (03.742.532/0001-92), conveniente, e da Sra. Aparecida Raimunda dos Santos (034.767.648-00), então presidente daquela entidade, condenando-as, 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:

Responsáveis solidários: Associação Comunitária Ipiranguista - ACI e Sra. Aparecida Raimunda dos Santos (034.767.648-00)

Valor original Data da ocorrência

R\$ 25.597,20 17/12/2004

R\$ 70.392,30 4/1/2005

R\$ 31.996,50 25/2/2005

Valor atualizado até 21/9/2017 R\$ 259.021,97 (peça 35)

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.”

É o relatório