

VOTO

Apreciam-se recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Carmelo Zitto Neto (peça 61) e Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 62) contra o Acórdão 10.115/2018-TCU-1ª Câmara, decisão que julgou irregulares as contas especiais dos recorrentes e de outros responsáveis, com condenação em débito solidário e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades havidas na execução do Convênio Sert/Sine 158/2004.

2. Referido ajuste, 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, tinha por objeto a realização de cursos de qualificação profissional para 249 educandos nas áreas de hotelaria, secretariado, vendas e atendentes.

3. A vigência deu-se entre 17/11/2004 e 28/2/2005, com recursos previstos de R\$ 127.986,00 (concedente) e R\$ 25.597,20 (contrapartida da ACI). Os repasses se deram por meio de três parcelas, efetuadas entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2005.

4. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação das despesas, diante de irregularidades consignadas em nota técnica (peça 7, p. 199-203) e em relatório de tomada de contas especial (peça 8, p. 62-72).

5. No TCU, promoveu-se a citação solidária dos seguintes responsáveis: ACI e de sua representante legal à época dos fatos, Sra. Aparecida Raimunda dos Santos; Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP, ora recorrentes.

6. Após o exame das alegações de defesa apresentadas, a unidade instrutora entendeu que os argumentos aduzidos pela entidade executora e sua ex-presidente não lograram afastar o débito, e propôs julgar irregulares as suas contas e condená-las, solidariamente, ao pagamento do débito apurado, mas sem aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

7. Já com relação aos gestores estaduais, ora recorrentes, propôs excluí-los da relação processual, com base em entendimento desta Corte de Contas exposto em situação reportada no TC 010.421/2016-5, julgado por intermédio do Acórdão 6.182/2016 – Primeira Câmara.

8. O relator *a quo*, ilustre **Ministro Bruno Dantas**, considerou que o precedente mencionado pela unidade técnica não se adequaria ao caso concreto em exame, de sorte que tomou posição pela condenação solidária de todos os responsáveis citados, entendimento que prevaleceu quando da apreciação do processo pela 1ª Câmara.

9. Na presente fase, a Secretaria de Recursos (Serur) conclui, em posições uniformes (peças 80 e 81) e integralmente respaldada pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 82), que não foram aduzidos quaisquer elementos a justificarem reforma da decisão combatida. Assim, propôs o não provimento dos recursos de reconsideração interpostos.

10. Feita essa breve síntese, passo a decidir.

11. Os recursos apresentados preenchem os requisitos de admissibilidade aplicáveis (arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU), de sorte que devem ser conhecidos, conforme já assinalado no despacho à peça 67.

12. Ao manifestar-me em acordo com os pareceres prévios, incorporo as análises ali empreendidas às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.

13. Quanto às preliminares arguidas (que, em síntese, suscitam a prescrição do débito, a ausência de pressupostos para prosseguimento da TCE, o cerceamento de defesa em razão de transcurso de prazo entre a citação pelo Tribunal e os atos inquinados, e a ilegitimidade para figurar no polo passivo do processo), considero suficiente o exame procedido pela Serur, que as refutou adequadamente.

14. Concentro-me, então, nas questões de mérito.

15. Inicialmente, cabe resgatar que o acórdão em rediscussão atribuiu débito na totalidade dos recursos repassados (R\$ 127.986,00) à entidade executora (ACI). Com relação aos gestores estaduais, ora recorrentes, foram condenados em débito solidário com a ACI apenas no que toca a segunda (R\$ 70.392,30) e a terceira (R\$ 31.996,50) parcelas repassadas à entidade executora.

16. Conforme registrado no voto que sustenta a decisão ora combatida, embora haja elementos nos autos que evidenciem, ao menos em parte, a execução física da avença, foram identificadas inúmeras inconsistências e irregularidades que maculam inteiramente o convênio e a identificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas, destacando-se a ocorrência de saques em espécie, inidoneidade de notas fiscais e de apólices de seguro, ausência de comprovação de entrega de materiais, ausência de correlação entre a formação dos supostos professores e os cursos que ministravam, entre outros.

17. Os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP, ora recorrentes, foram chamados aos autos em razão de terem subscrito o convênio celebrado junto à Associação Comunitária Ipiranguista (API) e terem autorizado a liberação de verbas para a entidade, tendo sido constatados “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”, conforme constou do seus respectivos ofícios citatórios (peças 18 e 20).

18. Conforme o voto que sustenta o acórdão vergastado:

56. 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.

57. 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.

58. Nesse contexto, de forma semelhante aos demais processos já julgados dos subconvênios relacionados ao Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP, pugno pela regularidade da autorização da primeira parcela, haja vista o cumprimento das condicionantes por parte da executora, bem como o fato de essa aprovação não possuir relação direta com as causas do débito apurado, uma vez que somente poderia ser verificado a posteriori.

59. Todavia, não se pode afirmar que as falhas apontadas na Nota Técnica 2/2015/GETCE/SPPE/MTE e corroboradas nas demais peças processuais são apenas descumprimento de exigências contábeis ou fiscais por parte da entidade executora, como fazem parecer os responsáveis em um de seus argumentos de defesa.

60. Dessarte, resta claro que a autorização para liberação das parcelas seguintes 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.

19. Ao endossar as análises da Serur, observo, em acréscimo, que a primeira prestação de contas parcial (peça 2, p. 106 e seguintes), referente ao repasse da primeira parcela (R\$ 25.597,20) e condição para recebimento da segunda, trazia a informação no extrato bancário (p. 114) que houve a emissão de um cheque de R\$ 25.000,00 em 17/12/2004, que foi, no mesmo dia, devolvido pelo banco. Ato contínuo, o extrato bancário registra no dia 21/12/2004 a informação “saque por caixa cheq/guia”, no mesmo valor.

20. Tais ocorrências indicam que houve o desconto de um cheque ou um saque de R\$ 25.000,00 na boca do caixa sem que se tenha a informação do destinatário desses recursos. Embora conste uma nota fiscal nesse mesmo valor emitido pela empresa Lider, referente a transporte de alunos para os cursos objeto do subconvênio (peça 2, p. 239), a ausência nos autos da cópia do cheque mencionado (ou a ocorrência do saque em espécie) não permitem que seja estabelecido o nexo causal dos recursos repassados. A data da referida nota fiscal (peça 2, p. 131), 30/11/2004, anterior à data do primeiro repasse (17/12/2004 – peça 1, p. 221), corrobora a ausência de nexo de causalidade.

21. Tais fatos não poderiam ter passados despercebidos quando da análise da prestação de contas parcial referente à primeira parcela, pois contrariaram disposição expressa da IN 1/1997 (art. 20), então vigente à época dos fatos. Não obstante, após análise da prestação de contas parcial (peça 1, p. 222), solicitação de liberação da segunda parcela com a qual se manifestou de acordo o Sr. Carmelo Zitto Neto (peça 1, p. 228), decisão em reunião deliberativa favorável, presidida pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 1, p. 223) e autorização de pagamento assinada também pelo Sr. Francisco (peça 1, p. 224), os recursos foram liberados.

22. Com igual gravidade, os recursos referentes à terceira parcela também foram repassados à entidade executora.

23. A cláusula oitava do ajuste previa o seguinte (peça 1, p. 111-112):

Parágrafo Pimeiro. A prestação de contas parcial, referente à primeira parcela liberada, como condição para recebimento da terceira, e assim sucessivamente, observado o disposto no §2º do art. 21 da Instrução Normativa nº 1, de 1997, e deve ser acompanhada da seguinte documentação [documentação referente a execução física e financeira]:

24. Não obstante, o Plano de Trabalho (peça 1, p. 147-173) previa, após a liberação da segunda parcela, apenas uma “prestação de contas físico/sigae [Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego] final”, a ser entregue até o dia 15/2/2005, e uma “prestação de contas financeira final”, que deveria ser entregue até 5/3/2005.

25. Assim, a análise referente ao segundo repasse (peça 1, p. 226), como condição para liberação da terceira e última parcela, deu-se somente com relação à “prestação de contas físico/sigae final” (peça 1, p. 226), sem qualquer tipo de informações relativas execução financeira. Ato contínuo, procedeu-se à solicitação da liberação da terceira parcela, com a qual se manifestou de acordo o Sr. Carmelo Zitto Neto (peça 1, p. 135), seguida de reunião deliberativa favorável (peça 1, p. 229) e, finalmente, autorização de pagamento (peça 1, p. 231) subscrita pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro.

26. Comprova-se, desse modo, que a liberação da terceira parcela deu-se sem a devida análise de informações de execução financeira, as quais, se tivessem constado como exige a IN 1/1997, revelariam, novamente, os vários saques efetuados diretamente no caixa (extrato à peça 7, p. 265), sem que se soubesse o destinatário de tais recursos. As informações financeiras só foram juntadas quando da apresentação da “prestação de contas financeira final”, em 3/3/2005, quando a terceira parcela já havia sido repassado.

27. Acerca da questão, importa resgatar trecho do voto do eminente **Ministro Benjamin Zymler** que antecede o Acórdão 3.959/2015-TCU-1ª Câmara, que enfrentou situação semelhante à dos presentes autos:

16. Para afastar a responsabilidade do Sr. (*omissis*), a unidade técnica afirma que a liberação das parcelas do convênio foi precedida da apresentação da documentação prevista no plano de trabalho do ajuste para as prestações de contas parciais (em síntese, relatórios técnicos das metas atingidas e diários de classe).

17. Divirjo do entendimento esposado, pois, a meu ver, o proponente de um convênio não pode fixar, a seu bel prazer, a relação documental a ser exigida na prestação de contas, sobretudo em um contexto no qual a IN STN 1/1997 fixava o rol a ser apresentado. Por sinal, o art. 32 dessa norma impunha que a prestação de contas parcial deveria conter, dentre outras coisas, o extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento, a conciliação bancária e o demonstrativo da execução da receita e da despesa.

28. Assim, partilho das conclusões da Serur segundo as quais houve atuação irregular por parte dos responsáveis diante do dever regulamentar de só repassar parcelas restantes de convênio com o processo devidamente saneado.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres prévios, VOTO para que o Tribunal aprove a proposta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator