

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão de supostas irregularidades apuradas na execução do Convênio MTE/SPPE 42/2005, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Associação dos Moradores da Região do Jardim Independência (Asmoreji).

2. A referida avença tinha como objeto o *“estabelecimento de cooperação técnica e financeira no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), visando à qualificação social profissional, a promoção e a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade social, por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil organizada”*.

3. O projeto apresentado ao ministério estabeleceu como meta a qualificação de 2.000 jovens, dos quais 800 deveriam ser inseridos no mercado de trabalho.

4. Para a consecução do convênio, foi previsto o aporte de R\$ 4.748.741,56, sendo que R\$ 4.294.336,16 seriam repassados pelo concedente e o restante, correspondente à contrapartida da associação.

5. Os recursos foram repassados em sua integralidade, em três parcelas creditadas em 7/7/2005 (duas delas) e 25/11/2005.

6. Na fase interna da tomada de contas especial, o SPPE/MTE verificou a execução parcial do objeto da avença em função do não encaminhamento da documentação exigida para a aprovação da prestação de contas. Após a regular notificação do conveniente e de sua presidente à época, Sra. Tereza Ruas Amorim, o órgão concluiu que a associação e a aludida gestora eram responsáveis pelo dano ao erário apurado de R\$ 3.209.111,07, o qual foi incluído na conta “Diversos Responsáveis” do Siafi.

7. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, autorizei, após a realização de diligência à entidade concedente, a realização da citação da Sra. Tereza Ruas Amorim e da Asmoreji para que recolhessem o valor do débito e/ou apresentassem alegações de defesa em virtude da *“não comprovação da boa e regular execução do objeto pactuado no Convênio MTE/SPPE 042/2005-ASMOREJI/SP, (...), ensejando a impugnação parcial da prestação de contas dos recursos recebidos, nos termos do inciso II do art. 38 da IN/STN 1/1997 e a cláusula décima do referido convênio, como assinalado nos relatórios de tomada de contas especial (peça 3, p. 113-181, peça 4, p. 348-374 e peça 5, p. 135-157) e na Nota Técnica 21/2016/GETCE/SPPE/MTPS (peça 118, p. 2-26)”*.

8. Na descrição da irregularidade, foram indicadas as seguintes ocorrências:

*“1) contratação pela conveniente de entidades especializadas em qualificação (participes), no valor total de R\$ 554.806,26 (planilha IV - peça 118, p. 16), em desacordo com a cláusula terceira, inciso II, alíneas “k” e “l” do termo do Convênio 42/2005 (peça 1, p. 80), não sendo possível a comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos nas ações de qualificação profissional contratadas, bem como pela falta de supervisão e acompanhamento da execução dos contratos firmados com as referidas entidades, com a liberação de pagamento sem que se comprovasse a efetiva execução das ações de qualificação profissional contratadas e com emissão de indevidos atestados dos serviços prestados pelas contratadas; não apresentação das fichas de frequência das turmas, devidamente assinadas pelos treinandos e pelo instrutor, contendo informações adicionais sobre as ocorrências no desenvolvimento das ações, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas*

*especial (peça 3, p. 126-130, itens 46-52). Foram constatadas, ainda, as seguintes impropriedades:*

*- nos diários de classe apresentados pela ONG Anjo Menino, pela Fusp e pela Asmoreji não constam as assinaturas dos instrutores, a carga horária dos cursos nem seu conteúdo programático (peça 3, p. 127-128);*

*- não apresentação das fichas de frequência dos seguintes cursos: a) marcenaria, marcenaria artística, serralheria artística e montagem de móveis, que teriam sido realizados pela Fundação Ibirapuera de Pesquisas - FIP (peça 3, p. 127); b) inclusão digital, que teria sido realizado pela Associação Reação Positivo (peça 3, p. 128); c) inclusão digital, que teria sido realizado pela Associação dos Deficientes de Taboão da Serra (peça 3, p. 127);*

*- não apresentação das fichas de frequência das turmas, devidamente assinadas pelos treinandos e pelo instrutor, contendo informações adicionais sobre as ocorrências no desenvolvimento das ações, relativas ao Contrato 1/2005, celebrado com a Associação de Apoio a Meninas e Meninos da Região da Sé, em desacordo com o estipulado na cláusula IV, §§ 4º e 5º, do referido ajuste (peça 3, p. 146);*

*2) glosa de despesas, no valor de R\$ 144.257,89 (planilha I - peça 118, p. 6), relativas ao pagamento de IRPF, INSS, FGTS e Contribuição Social, tendo em vista a ausência de indicação dos beneficiários desses recolhimentos, impossibilitando a vinculação entre o pagamento dos encargos sociais e os prestadores de serviços no âmbito do convênio;*

*3) não localização de 477 bens patrimoniais, avaliados em R\$ 124.439,67 (peça 2, p. 367-369, peça 3, p. 135-136, itens 68-69);*

*4) não comprovação da aplicação da contrapartida, consoante estabelecido na cláusula quarta, item II, do convênio 42/2005, no valor de 144.577,95 (itens 33-35, desta instrução);*

*5) glosa de despesas, no valor de R\$ 744.131,27 (planilha III – peça 118, p. 9-15), cujos recibos/notas fiscais não identificam o convênio, em desacordo com o disposto no art. 30, da Instrução Normativa STN 1/1997. Além desta irregularidade, neste grupo (planilha III – peça 118, p. 9-15), outras despesas apresentam as seguintes impropriedades:*

*- pagamentos, no valor de R\$ 12.167,11, sem a apresentação dos respectivos documentos comprobatórios de despesas, em desacordo com o art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 140-141, item 80): (...)*

*- pagamentos, no valor de R\$ 3.294,33, por meio de um único cheque para duas ou mais empresas e sem a comprovação total de suas despesas, contrariando os arts. 20 e 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 142, item 81): (...)*

*- valores pagos que não conferem com os documentos fiscais apresentados, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 142, item 82): (...)*

*- inconsistências nos procedimentos licitatórios na contratação das empresas Instituto Ability Brasil, Service Company do Brasil Ltda., BGK Serviços de Informática Ltda., WA Solution, Freskito Produtos Alimentícios Ltda. e Citro Cardilli Com. Imp. e Exportação, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 103, item 104);*

- não exigência da comprovação da regularidade fiscal das seguintes empresas: Associação de Apoio a Meninas e Meninos da Região da Sé, Fast Dress Estamparia e Com. Ltda., T K Ind. de Malhas e Confeções Ltda., como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 145-148, itens 92-102);

- realização de despesas incompatíveis com o objeto do convênio: a) Nota fiscal 47, emitida pela empresa Divisão Comércio e Serviços Ltda., no valor de R\$ 7.900,00, especificando a prestação de serviços em consultoria em RH, com flagrante incompatibilidade entre os fins sociais da empresa e a natureza do serviço discriminado na nota fiscal; b) contratação do Sr. Cláudio Luiz Fonseca Júnior, destinado à emissão de laudo de avaliação de 15 imóveis, no total de R\$ 7.980,00, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 143-144, itens 84-86);

6) glosa de despesas relativas a serviços de transporte, no valor de 701.743,41 (planilha II – peça 118, p. 7-8), uma vez que os recibos de entrega de vales transportes não guardariam conformidade com a quantidade adquirida; apresentariam inconsistências, tendo em vista a falta de assinatura dos beneficiários, a duplicação de recibos e a falta do CPF do beneficiário; os documentos comprobatórios não estariam datados, não constariam informações do local onde o curso foi ministrado, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 144-145, itens 87-91);

7) glosa de despesas, no valor de R\$ 78.974,00, com o Instituto Ability Brasil, tendo em vista a não apresentação da nota fiscal devida (planilha IV, peça 118, p. 16; peça 3, p. 143, item 84);

8) glosa de despesas relativas ao pagamento de bolsa auxílio, no valor de R\$ 1.200.000,00, como destacado no Relatório Preliminar de Tomada de Contas (peça 3, p. 151-152, itens 106-110), bem como o não cumprimento da meta de 40% de jovens encaminhados ao mercado de trabalho, contrariando o disposto na cláusula terceira, item II, letra “c”, do termo de convênio, como reportado no relatório preliminar de tomada de contas especial (peça 3, p. 151-152, itens 106-110; p. 130, itens 53-57): (...)

9. Regularmente notificadas, a Sra. Tereza Ruas Amorim e a Asmoreji apresentaram os argumentos e informações transcritos no relatório que antecede este voto, dos quais cabe destacar, em apertada síntese:

a) primeira ocorrência: quanto às falhas nas folhas de frequências, a documentação seria parcialmente satisfatória; as falhas apontadas não deveriam conduzir à desaprovação do convênio, haja vista que as entidades contratadas para realização dos cursos procederam ao controle da frequência dos participantes, embora os diários de classe apresentados contenham algumas falhas formais;

b) segunda ocorrência: os pagamentos foram executados regularmente, em conformidade com a documentação acostada aos autos e a relação de beneficiários apresentada;

c) terceira ocorrência: no que se refere à não localização de 477 bens patrimoniais, encaminhou, quando da prestação de contas, o anexo “Relação de Bens” discriminando as aquisições de materiais e equipamentos no valor de R\$ 442.161,99, comprovadas por meio de notas fiscais;

d) quarta ocorrência: a contrapartida pactuada foi comprovada por meio de documentação constante do processo de prestação de contas, nos itens “Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, no valor de R\$ 219.600,00, e “Pessoal”, no valor de R\$ 239.020,56;

e) quinta ocorrência:

e.1.) a maior parte das despesas glosadas eram rotineiras, tais como compras em mercados, materiais elétricos e itens de informática; todos os gastos foram comprovados por meio de notas fiscais

e recibos idôneos, não existindo qualquer prejuízo ao erário, uma vez que os dispêndios foram devidamente realizados e comprovados;

e.2.) no concernente aos valores pagos que não conferem com os documentos fiscais apresentados, a diferença, na primeira despesa, decorreu de devolução de parte da mercadoria adquirida; quanto à segunda, o pagamento ocorreu por meio de dois cheques no valor de R\$ 319,00 cada um, como pactuado com o fornecedor;

e.3.) houve, de fato, pagamentos a maior por equívoco às empresas Empreiteira Lopes & Lopes e MTT Transportes e Turismo Ltda.; ocorreu a necessidade de adquirir uma quantidade adicional de lanches, frente à prevista no contrato assinado com a sociedade Freskito Produtos Alimentícios Ltda.; o contrato firmado com a empresa Citro Cardilli Com. Imp. Exportação Ltda. e seu termo aditivo previam um gasto de R\$ 16.500,00, tendo a contratada recebido o valor R\$ 16.050,00, menor do que o acordado; o valor correto do termo aditivo ao contrato assinado com a sociedade New Educar Ltda. seria de R\$ 301,90 e não R\$ 108,00; malgrado esta falha, os produtos foram devidamente entregues para plena execução do objeto conveniado;

e.4.) o Instituto Ability não possuía nota fiscal e, por essa razão, efetuou-se o pagamento mediante recibo, por se tratar de uma entidade OSCIP legalmente constituída; a data correta do contrato celebrado com a Service Company do Brasil Ltda. seria 3/11/2005; a vencedora do certame, Carta Convite 34/2005, seria a empresa NH2 Comércio e Serviços Ltda. – ME; no entanto, constou erroneamente o nome de outra empresa, o que teria provocado a divergência; a vencedora do certame, Carta Convite 36/2006, seria a empresa Advantage Comércio e Serviços Ltda. - EPP, porém, erroneamente, constou no contrato o nome de outra empresa, WA Solution;

e.5.) os documentos comprobatórios da regularidade fiscal da Associação de Apoio a Meninas e Meninos da Região da Sé, da Fast Dress Estamparia e Com. Ltda. e da T K Ind. de Malhas e Confecções Ltda. estariam anexos à defesa apresentada ao MTE;

e.6.) a contratação de consultoria em Recursos Humanos visou “*avaliar monetariamente as parcerias em pessoal obtida na execução do Convênio (Advogado, Compradores, Administradores, Nutricionista e outros)*”; a contratação do Sr. Cláudio Luiz Fonseca Júnior, destinado à emissão de laudo de avaliação de 15 imóveis, teve como objetivo a avaliação da contrapartida;

f) sexta ocorrência: os documentos constantes dos autos afastariam as irregularidades constatadas nas despesas relativas a serviços de transporte, uma vez que era possível verificar a relação de beneficiários com a assinatura, recibos, número de CPF e documentos comprobatórios onde os cursos foram ministrados;

g) sétima ocorrência: o Instituto Ability não possuía nota fiscal, por se tratar de uma entidade OSCIP legalmente constituída; assim, o pagamento efetuou-se mediante recibo;

h) oitava ocorrência: a meta prevista no convênio para inserção dos treinandos no mercado de trabalho seria de 30%, equivalente a 600 jovens; foram inseridos no mercado de trabalho 537 treinandos; das instituições contratadas, apenas a Fundação Ibirapuera de Pesquisas (FIP) não cumpriu o estabelecido, sendo-lhe, por consequência, aplicada penalidade pecuniária pelo descumprimento do contrato; o valor arrecadado foi devolvido ao erário, como saldo de recursos não utilizados no projeto.

10. A Sec-SP, que assumiu a responsabilidade do processo, analisou os elementos juntados aos autos e propôs rejeitar as alegações de defesa pertinentes às seguintes ocorrências, tendo acatado as demais:

| Ocorrência | Descrição                   | Débito (R\$) | Data da ocorrência |
|------------|-----------------------------|--------------|--------------------|
| 3          | Não localização de 477 bens | 124.439,67   | 25/11/2005         |

|   | patrimoniais  |            |            |
|---|---|------------|------------|
| 4 | Contrapartida não aplicada                                | 379.315,89 | 25/11/2005 |
| 5 | Glosa de despesas com impropriedades diversas             | 3.117,88   | 25/11/2005 |
|   |   | 356,00     | 25/11/2005 |
|   |   | 3.654,08   | 25/11/2005 |
|   |   | 15.880,00  | 25/11/2005 |
| 6 | Glosa de despesas de transporte                           | 701.743,41 | 25/11/2005 |
| 7 | Glosa de despesas com o Instituto Ability Brasil          | 78.974,00  | 25/11/2005 |
| 8 | Glosa de despesas relativas ao pagamento de bolsa auxílio | 51.000,00  | 25/11/2005 |

11. Em virtude da inexistência de elementos que demonstrassem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, alvitrou julgar irregulares as contas dos responsáveis e condená-los solidariamente pelo débito, à exceção do relativo à contrapartida não aplicada, que foi imputado exclusivamente à associação. Por fim, a unidade técnica propôs aplicar aos defendentes multas individuais fundadas no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12. O Ministério Público junto ao TCU trouxe proposta parcialmente divergente e sugeriu pelas razões consignadas no relatório que antecede este voto julgar irregulares as contas dos defendentes, pelas ocorrências e valores indicados a seguir:

| Ocorrência | Descrição   | Valor (R\$) | Natureza | Data       |
|------------|---|-------------|----------|------------|
| 1          | Parcela paga à Fundação Ibirapuera de Pesquisa (FIP), sem documento fiscal correspondente nos autos | 59.985,00   | Débito   | 25/11/2005 |
| 2          | Pagamento de encargos e tributos sem indicação dos beneficiários                                    | 144.257,89  | Débito   | 25/11/2005 |
| 3          | Não localização de 477 bens patrimoniais  | 124.439,67  | Débito   | 25/11/2005 |
| 4          | Não aplicação da contrapartida  | 144.577,95  | Débito   | 25/11/2005 |
| 5          | Falta de identificação do convênio em documentos fiscais integrantes da prestação de contas         | 744.131,27  | Débito   | 25/11/2005 |
| 5          | Falha na comprovação de gastos por documentos fiscais (notas fiscais faltantes, recibos apócrifos)  | 4.319,38    | Débito   | 25/11/2005 |
| 5          | Múltiplas despesas realizadas a partir de único saque   | 356,00      | Débito   | 25/11/2005 |
| 5          | Pagamentos a maior  | 3.654,00    | Débito   | 25/11/2005 |
| 5          | Despesas inelegíveis  | 15.880,00   | Débito   | 25/11/2005 |

| Ocorrência | Descrição   | Valor (R\$) | Natureza | Data       |
|------------|---|-------------|----------|------------|
| 6          | Falha em comprovar distribuição de vales-transportes aos treinandos | 701.743,41  | Débito   | 25/11/2005 |
|            | Valor restituído (peça 2, p. 80)                                    | 12.100,00   | Crédito  | 23/6/2006  |
|            | Valor restituído (peça 2, p. 84)                                    | 316.058,84  | Crédito  | 23/6/2006  |
|            | Valor restituído (peça 2, p. 82)                                    | 20,00       | Crédito  | 13/7/2006  |
|            | Valor restituído (peça 2, p. 284)                                   | 2.135,02    | Crédito  | 23/4/2008  |

13. Outrossim, alvitrou aplicar aos responsáveis multas individuais previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, cuja dosimetria deveria incidir sobre o débito descrito nas peças 14 e 28, em vista da prescrição da pretensão punitiva referente às demais parcelas do dano.

14. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

15. Conforme visto, a presente avença teve como objetivo a qualificação social e profissional de 2.000 jovens, dos quais 800 deveriam ser inseridos no mercado de trabalho. Segundo o plano de aplicação, estava prevista a realização de despesas com serviços de terceiros (pessoa jurídica), de custeio, diárias e passagens, de pessoal, investimentos e pagamento de bolsas-auxílio aos treinandos (peça 1, p. 70).

16. No caso, o órgão concedente concluiu que, a despeito de lacunas nos documentos relativos à execução física, foi possível verificar o cumprimento parcial do objeto pactuado, uma vez que a associação “(...) qualificou 1.908 jovens, alcançando, assim, 95,40% da meta prevista, e inseriu no mercado de trabalho 537 jovens, ou seja, 28,1% dos jovens qualificados, como se verifica do seguinte excerto (peça 2, p. 189)”.

17. Por essa razão, o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, avaliou como regular a atuação técnica da Associação dos Moradores do Jardim Independência - AMOREJI, tendo ressaltado apenas a necessidade de restituição dos recursos referentes aos jovens não inseridos no mercado de trabalho.

18. Por outro lado, o órgão concedente verificou uma série de irregularidades na execução financeira do Convênio MTE/SPPE 42/2005, relacionadas a falta de documentação comprobatória dos dispêndios ou a inconsistências nos elementos acostados aos autos. Esse conjunto fático foi analisado pela Secex/SP, que delimitou a matéria controvertida às ocorrências expostas nos ofícios citatórios, transcritas no item 8 *supra*.

19. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com os pareceres coincidentes da Sec-SP, que assumiu a responsabilidade pela condução do processo, e do Ministério Público com relação às ocorrências 3 (não localização de 477 bens patrimoniais) e 6 (glosa de despesas relativas a serviços de transporte, no valor de 701.743,41), motivo pelo qual incorporo os fundamentos consignados como razão de decidir.

20. Com relação à ocorrência 3, considerando que a responsabilidade pela guarda dos bens recaía sobre a convenente, por expressa previsão no termo da avença, e considerando que a justificativa apresentada não esclareceu a destinação dos não localizados, opina-se pela rejeição da alegação apresentada, na linha exposta nos pareceres anteriores.

21. O mesmo se afirma quanto à ocorrência 6. Diante da ausência de documentos que comprovem a entrega dos vales-transportes aos treinandos devidamente assinados, compreendo que

tais dispêndios também devem ser glosados, permanecendo o débito de R\$ 701.743,41, conforme planilha II à peça 118, p. 7-8.

22. Sobre a não comprovação da aplicação da contrapartida, entendo que as alegações de defesa dos responsáveis também devem ser rejeitadas, uma vez que o próprio convenente afirmou que não realizou os serviços nem aportou os equipamentos, que haviam sido pactuados como contrapartida.

23. Conforme bem observado pelo **Parquet**, a Asmoreji chegou a requerer a alteração da composição da contrapartida após a prestação de contas, porém, o pleito continha despesas inelegíveis, não havendo sequer registro de apreciação da matéria pelo concedente.

24. Quanto ao valor do débito, ele deveria corresponder ao montante das despesas comprovadas que deveria ter sido custeado pelo convenente, de forma a manter a relação de proporcionalidade entre os recursos federais e os da contrapartida estabelecida no termo do convênio.

25. Tomando como base a análise da Sec-SP, que acolheu despesas que somam R\$ 3.364.173,15 [R\$ 3.964.022,30 (recursos aplicados) – R\$ 599.849,15 (ocorrências 3, 5, 7 e 8)], o débito totalizaria R\$ 321.951,37, obtido a partir da incidência do percentual de contrapartida de 9,57%, previsto na avença, sobre as despesas acolhidas.

26. Porém, considerando que os responsáveis somente foram citados pela quantia de R\$ 144.577,95, esse é o valor do dano a ser imputado à Asmoreji, como bem pontuado pelo Ministério Público junto ao TCU.

27. Quanto à responsabilidade pela devolução dos referidos valores, compreendo, na linha dos pareceres anteriores, que ele deve recair apenas sobre a associação, seguindo a trilha da ampla jurisprudência colacionada pela Sec-SP.

28. Sobre a ocorrência 1, manifesto-me de acordo com a análise da Sec-SP, uma vez que, a despeito das falhas no preenchimento dos diários de classe, é possível deduzir, a partir do conjunto de informações e documentos aportados aos autos e da própria manifestação do órgão concedente, que os cursos de qualificação foram realizados.

29. No caso, reputo que não cabe a glosa da quantia de R\$ 59.985,00, transferida à Fundação Ibirapuera de Pesquisa – FIP, em razão da ausência da documentação de suporte da despesa (contrato ou nota fiscal), conforme alvitrado pelo **Parquet**, porquanto tal aspecto não constou dos termos da citação submetida aos responsáveis, que, por consequência, se concentraram em refutar as inconsistências nos diários de classe e fichas de frequência.

30. Em que pese assistir razão ao Ministério Público de Contas quanta à falta de tal documento, sou da opinião de que não cabe imputar débito por essa causa jurídica sem proceder à nova citação das partes, o que entendo incabível nesta oportunidade, dado o estágio avançado do processo.

31. Sendo assim, acolho as alegações de defesa da Sra. Tereza Ruas Amorim e da Asmoreji acerca da ocorrência 1.

32. Sobre a ocorrência 2, estou de acordo com a proposta do **Parquet** de glosar o valor de R\$ 144.257,89, que foi declarado como relativa ao pagamento de IRPF, INSS, FGTS e Contribuição Social.

33. Em minha visão, não se pode inferir que os pagamentos realizados se referem aos prestadores de serviço contratados, pela simples proximidade de seu montante ao somatório da alíquota desses tributos, porquanto os elementos presentes nos autos nada esclarecem sobre a identidade dos beneficiários dos citados recolhimentos.

34. Ademais, compreendo que matéria é passível de ser esclarecida por prova direta, a partir da apresentação de Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) e outros documentos e memórias de cálculo do setor de pessoal justificando a exatidão dos valores.
35. Conforme bem assentado pelo órgão ministerial, a aceitação dessas despesas por prova indireta implica o risco de contribuições de terceiros, não ligados à execução do Convênio MTE/SPPE 42/2005, estarem sendo custeados pelos valores da avença, sendo adequada, portanto, a glosa de tal montante.
36. No que se refere à ocorrência 5, relativa à glosa de despesas por motivos diversos, concordo com as propostas coincidentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU de rejeitar as alegações de defesa relativas aos valores de R\$ 356,00, R\$ 3.654,00 e R\$ 15.880,00, que dizem respeito, respectivamente, ao pagamento de múltiplas despesas a partir de um único saque, pagamentos sem cobertura contratual e sem relação com o objeto convenial.
37. Ainda sobre a ocorrência 5, no tocante às despesas sem a apresentação de documentos comprobatórios, entendo que o débito remonta à quantia de R\$ 4.319,38, calculada pelo **Parquet**, pois, além dos dispêndios relacionados pela Sec-SP, os recibos elaborados com as informações dos Srs. Helio Cabral de Oliveira Junior, Gabriel Lourenço da Silva (peça 61, p. 14) e Andreia Amaral dos Santos (peça 61, p. 15), cada qual no valor de R\$ 400,50, também devem ser glosados, porquanto se encontram apócrifos.
38. Quanto às despesas recusadas por falta de identificação do convênio em documentos fiscais integrantes da prestação de contas, manifesto-me de acordo com a unidade técnica no sentido de acolher as alegações de defesa dos responsáveis, uma vez que, compulsando o acervo probatório juntados aos autos, resta possível vincular os débitos ocorridos na conta específica aos diversos dispêndios declarados.
39. Conforme a minudente análise da Sec-SP, *“cotejando tais documentos com a Relação de Pagamentos (peça 40, p. 55-88) e os extratos bancários (peça 40, p. 97-120), é possível afirmar que: a) os gastos ocorreram dentro da vigência do convênio e guardam conformidade com o objeto pactuado; b) os documentos apresentados são hábeis para atestar as despesas incorridas; e c) há correspondência entre os gastos, discriminados na Relação de Pagamento (peça 40, p. 40, 65, 84 e 265), e os registros constantes dos extratos bancários (coluna 6, do quadro acima).”*
40. A despeito dos precedentes invocados pelo **Parquet**, que se pronunciou pela rejeição dessas despesas, me filio à linha jurisprudencial segundo a qual a ausência de identificação do convênio nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas pode ser considerada falha formal se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (Acórdãos 454/2020-2ª Câmara e 3.875/2018-1ª Câmara).
41. Tal posicionamento não é incoerente com outros precedentes, que prescrevem que a ausência de indicação do número do ajuste nas notas fiscais não é mera falha formal, mas constitui forte indício da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas para a execução do objeto (Acórdãos 12.109/2018-2ª Câmara e 6.098/2017-1ª Câmara), uma vez que a presunção de falta de nexo causal pode ser refutada por prova em contrário, como vem a ser o caso dos autos.
42. Em minha opinião, o risco aventado pelo Ministério Público de Contas, de os mesmos documentos serem usados em outras prestações de contas, é diminuto no presente caso, uma vez que, seguindo os mesmos parâmetros consignados no item 39 retro, o conveniente deveria realizar vários débitos de idêntico valor aos declarados em outra conta bancária, em datas coincidentes e com objeto idêntico ao analisado.

43. Por constituir uma hipótese remota, invocada apenas como mera possibilidade e, portanto, não arrimada em provas mesmo que indiretas – a situação seria outra se fossem listados instrumentos convenientes similares ao analisado e executados na mesma época –, opto por seguir a linha da unidade técnica e acolher as alegações de defesa dos responsáveis.

44. Dentro do mesmo espírito, de relevar determinadas falhas na prestação de contas, especialmente no contexto de convênios com entidades privadas não familiarizadas com a legislação correlata, em que houve comprovação quase integral da execução das metas físicas do convênio, acolho o posicionamento do Ministério Público de aceitar o pagamento ao Instituto Ability Brasil, mediante a simples apresentação de recibo (não de nota fiscal).

45. Pelo acerto da análise, peço vênias para transcrever o exame efetivado pelo **Parquet**:

*“72. Apesar do respeitável entendimento da secretaria, o Ministério Público pede vênias para ponderar que o precedente trazido pela unidade técnica cuidou de caso materialmente diverso, eivado de numerosas irregularidades, figurando a questão dos recibos entre diversos outros indícios de malversação de recursos públicos confiados à Associação Nacional de Cooperação Agrícola.*

*73. Volvendo ao presente caso, percebemos que o recibo em questão (peça 54, p. 63) contempla a identificação do convênio e remete ao “contrato 11/2005 celebrado entre as partes” como sendo seu objeto. O relatório da comissão de TCE, instaurada pelo MTE, não contestou a efetiva prestação do serviço – que, conforme apurou o concedente, consistiu da “configuração de rede lógica” (peça 3, p. 143).*

*74. Distanto os correntes fatos daqueles que contextualizaram a causa julgada pelo citado Acórdão 2.261/2005-Plenário, o Parquet de Contas opina por que o vertente caso receba solução diversa daquela – a saber, que se tolere a prestação de contas mediante recibo (peça 54, p. 64) em vez de nota fiscal, ausentes outras irregularidades a inquinar a transação.”*

46. Com isso, julgo pertinente acatar as alegações de defesa acerca da ocorrência 7.

47. No tocante à ocorrência 8, sou da opinião de que o descumprimento da meta de 40% de jovens encaminhados ao mercado de trabalho, conforme pactuada na cláusula terceira, item II, letra “c”, do termo de convênio – foram enviados apenas 28,1% –, não deve ter como consequência a glosa da quantia paga aos treinandos a título de bolsa auxílio, no valor integral de R\$ 1.200.000,00 ou proporcional à quantidade inserida no mercado.

48. Ainda que tal fato possa sinalizar a execução parcial da avença, entendo que essa cláusula, por encerrar um dever de resultado que depende de circunstâncias não necessariamente afetadas à conduta do conveniente, dado que a aceitação de treinandos no mercado depende de várias circunstâncias outras, não deve constituir um dano ao erário a ser devolvido pelo conveniente.

49. No caso, somente deve ser rejeitada a quantia de R\$ 51.000,00, correspondente à soma dos valores dos recibos nos quais a Comissão de Tomada de Contas Especial encontrou impropriedades – 462 recibos, de um total de 4.404 recibos de pagamento (peça 3, p. 151). Sendo assim, acolho o encaminhamento trazido pela Sec-SP acerca da ocorrência 8.

50. Com relação ao crédito de R\$ 330.313,86 na composição do débito, divirjo dos pronunciamentos anteriores. Conforme os documentos acostados ao processo (peça 2, p. 78, 80, 82, 84 e 235-237), o motivo do ressarcimento dos valores pela Asmoreji foi o recolhimento do saldo de recursos não utilizados e a glosa do pagamento de taxas/tarifas bancárias, motivos que nada dizem respeito às irregularidades apuradas. Por essa razão, tal importância não pode ser usada para diminuir os débitos apurados.

51. Com isso, concluo que os responsáveis devem ser responsabilizados pelo débito consignado a seguir:

| Ocorrência | Descrição  | Débito (R\$) | Data da ocorrência | Responsáveis                       |
|------------|--|--------------|--------------------|------------------------------------|
| 2          | Pagamento de encargos e tributos sem indicação dos beneficiários                                   | 144.257,89   | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
| 3          | Não localização de 477 bens patrimoniais   | 124.439,67   | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
| 4          | Contrapartida não aplicada   | 144.577,95   | 25/11/2005         | Asmoreji                           |
| 5          | Falha na comprovação de gastos por documentos fiscais (notas fiscais faltantes, recibos apócrifos) | 4.319,38     | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
|            | Múltiplas despesas realizadas a partir de único saque  | 356,00       | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
|            | Pagamentos a maior   | 3.654,08     | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
|            | Despesas inelegíveis   | 15.880,00    | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
| 6          | Glosa de despesas de transporte  | 701.743,41   | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |
| 8          | Glosa de despesas relativas ao pagamento de bolsa auxílio  | 51.000,00    | 25/11/2005         | Asmoreji e Sra. Tereza Ruas Amorim |

52. Em função da ausência de elementos que demonstrem a boa-fé dos defendentes, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

53. Com relação à sanção, compreendo que todos os fatos estão acobertados pela prescrição da pretensão punitiva, pois a citação que fixou a matéria controvertida do processo, após a realização de diligências e reanálises pela unidade técnica, somente foi autorizada em 7/12/2017, após o decurso do prazo de 10 anos da ocorrência dos fatos, conforme a assentada jurisprudência desta Casa.

54. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de março de 2020.



BENJAMIN ZYMLER  
Relator