

## VOTO

I – Histórico

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo, contra o Acórdão 6.333/2018 - 1ª Câmara.

2. Destaco o seguinte trecho da deliberação recorrida:

*“9.1. considerar revel o Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep (CNPJ 56.979.545/0001-46), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

*9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, 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, III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), João Manoel dos Santos (CPF 099.925.886-91) e Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep (CNPJ 56.979.545/0001-46), condenando-os solidariamente ao pagamento do débito na forma a seguir especificada, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:*

*Responsáveis: João Manoel dos Santos (CPF 099.925.886-91) e Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep (CNPJ 56.979.545/0001-46):*

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
<i>27.756,00</i>	<i>23/11/2004</i>

*Responsáveis: João Manoel dos Santos (CPF 099.925.886-91), Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep (CNPJ 56.979.545/0001-46), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91);*

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
<i>76.329,00</i>	<i>08/12/2004</i>
<i>34.695,00</i>	<i>28/1/2005”</i>

3. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MT) instaurou processo de tomada de contas especial (TCE), em decorrência da constatação de irregularidades na execução do objeto do Convênio SERT/SINE 101/2004, celebrado pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (SERT/SP) e pelo Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba.

4. A referida avença contou com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que foram repassados ao Estado de São Paulo, pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, com espeque no Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004 - SERT/SP, visando ao estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

5. Com fulcro no Convênio SERT/SINE 101/2004, foram repassados R\$ 138.780,00 (cento e trinta e oito mil setecentos e oitenta reais), com o fito de realizar cursos de qualificação social e profissional de garçons, garçonetes, recepcionistas e operadores de telemarketing, para um total de 270 pessoas. Aduzo que o Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba deveria aportar, a título de contrapartida, o valor de R\$ 27.756,00 (vinte e sete mil setecentos e cinquenta e seis reais).

6. Os recursos financeiros foram repassados pela SERT/SP em três parcelas, a seguir descritas:

a) no dia 23/11/2004, no valor de R\$ 27.756,00 (vinte e sete mil setecentos e cinquenta e seis reais);

b) no dia 8/12/2004, no valor de R\$ 76.329,00 (setenta e seis mil trezentos e vinte e nove reais); e

c) no dia 28/1/2005, no valor de R\$ 34.695,00 (trinta e quatro mil seiscentos e noventa e cinco reais).

7. A Controladoria-Geral da União apontou a existência de diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004 - SERT/SP, o que motivou a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial para investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

8. Por sua vez, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009, na qual pleiteou a autuação de TCE para cada um dos convênios firmados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004 - SERT/SP. Destarte, mediante a Portaria 117/2010, a SPPE constituiu o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais – GETCE para:

*“proceder a Tomada de Contas Especial com o objetivo de realizar o desmembramento do processo de Tomada de Contas Especial nº 46219.003303/2007-12, instaurando processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 048/2004”.*

9. O GETCE autuou 84 processos de tomadas de contas especiais, cada um deles referente a um convênio específico. No que concerne à avença em exame nestes autos, o referido grupo emitiu a Nota Técnica 75/2014, na qual apontou as seguintes irregularidades detectadas na execução física e financeira do ajuste em tela:

a) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto nos documentos fiscais apresentados;

b) ausência de processo licitatório quanto aos serviços contratados e à aquisição de materiais pela executora, contrariando o art. 27 da Instrução Normativa 1/1997 e a cláusula oitava do convênio;

c) ausência de apólice do seguro de vida;

d) pagamento dos encargos (GPS), no valor de R\$ 2.376,00 (dois mil trezentos e setenta e seis reais), unicamente com recursos do convênio, eis que não houve a retenção desses valores junto aos prestadores de serviços, conforme demonstra a relação de pagamentos juntada aos autos;

e) na relação de pagamento, constava um dispêndio de R\$ 5.960,00 (cinco mil novecentos e sessenta reais), o qual não encontrava suporte em qualquer documento que vinculasse a citada despesa ao convênio. Ademais, o aludido valor não guardava correspondência com os montantes constantes dos recibos de pagamento, consoante discriminado em documento apresentado pelo próprio Sindicato;

f) pagamento de taxas bancárias e realização de saques bancários, sem identificação dos credores, contrariando o artigo 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

g) ausência dos contratos que teriam sido firmados pela entidade executora, pela empresa prestadora de serviço de divulgação e pelos fornecedores de material didático e lanches;

h) apresentação da nota fiscal 373, de 6/12/2004, emitida pela empresa Graff-Set Gráfica e Editora, na qual não foram especificados a quantidade nem os valores unitários da confecção de **folders**, cartazes e folhetos;

i) apresentação da nota fiscal 67, de 7/12/2004, emitida pela empresa Transervice Transporte e Serviços Ltda. EPP, a qual faz referência ao fornecimento de transporte no período de 30/8 a 16/10/2004, que é diferente daquele no qual foram ministrados os cursos;

j) apresentação da nota fiscal 224, de 26/11/2004, emitida pela empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. - ME, que foi apontada como falsa pela CGU tendo em vista que essa empresa se denomina Serv - Bem Carnes e atua no comércio varejista de carnes (açougue);

k) não comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos e do encaminhamento destes ao mercado de trabalho;

l) falta de supervisão na execução dos cursos;

m) pagamentos aos coordenadores, supervisores e consultor pedagógico sem comprovação da efetiva prestação de serviços nas ações avençadas. Além disso, esses profissionais não constavam do projeto básico apresentado pela entidade; e

n) não comprovação da capacidade técnica dos instrutores.

10. O GETCE também registrou que a SERT/SP não acompanhou nem fiscalizou as ações de qualificação profissional contratadas, o que violou o previsto nas cláusulas terceira, inciso II, alíneas “a”, “b” e “r”, e décima primeira do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-SERT/SP e na cláusula segunda, item 2.1.2, do Convênio SERT/SINE 101/2004.

11. Diante da impossibilidade de demonstrar a efetiva execução das ações do convênio sob exame, por meio de documentação idônea, foi glosada a integralidade do valor repassado pela Sert/SP. Além do Sindicato e de seu presidente à época, Sr. João Manoel dos Santos, também foram considerados solidários no débito os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador estadual do Sert/SP.

12. A CGU, no relatório de auditoria 2.274/2015, anuiu, em essência, às conclusões do tomador de contas especial e certificou a irregularidade destas contas.

13. No âmbito deste Tribunal, foram citados o Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba – Saaep e os Srs. João Manuel dos Santos, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto. Os responsáveis apresentaram defesas tempestivas, com exceção do Saaep, que permaneceu revel.

14. Após analisar os documentos acostados aos presentes autos, o TCU entendeu que os argumentos aduzidos pelos responsáveis não lograram afastar o débito. Dessa forma, por meio do acórdão ora recorrido, julgou irregulares as respectivas contas e os condenou solidariamente ao pagamento do débito apurado, sem aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

15. Vale lembrar que foi imputado débito solidário aos gestores estaduais e aos executores do convênio, exceto pelo valor referente à primeira parcela, no montante de R\$ 27.756,00 (vinte e sete mil reais setecentos e cinquenta e seis reais). Afinal, a autorização do pagamento dessa quantia foi considerada regular.

16. Irresignado, o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro interpôs o presente recurso.

17. O recorrente alegou, em síntese, que:

a) sua responsabilidade deve ser afastada, com o consequente arquivamento dos autos, tendo em vista que foram adotadas todas as providências cabíveis para estruturar o órgão encarregado do acompanhamento dos convênios públicos. Além disso, foram nomeadas comissões específicas para realizar essa atividade;

b) as prestações de contas contemplaram conteúdo condizente com a estrutura burocrática disponível no então MTE, que não detinha os recursos necessários para acompanhar a execução dos objetos avençados;

c) os atos praticados foram embasados em pareceres técnicos e jurídicos, nos quais foi afirmada a inexistência de qualquer autonomia discricionária no que concerne a transferir ou não os recursos relativos à segunda e à terceira parcelas. Dito de outra forma, “*sem motivação técnica para interromper os repasses, o RECORRENTE estava obrigado a autorizá-los*”;

d) somente havendo indicação de irregularidades, o recorrente poderia intervir no regular desenvolvimento dos convênios. Cabe salientar que as irregularidades analisadas nestes autos só foram constatadas pela CGU muito tempo após a autorização dos repasses;

e) não há qualquer evidência de que tenha atuado com má-fé ou tenha praticado qualquer ato que possa ser classificado como improbidade administrativa ou ilícito penal;

f) os 84 subconvênios, que contaram com recursos repassados pelo FAT, foram celebrados no período entre o Natal e o Carnaval, o que deve ser reconhecido como atenuante de sua responsabilidade;

g) as presentes contas devem ser truncadas em decorrência do não preenchimento dos pressupostos de constituição e validade aplicáveis à espécie, uma vez que o débito a ele imposto não foi quantificado com exatidão, o que viola o disposto no art. 8º, I, da IN/TCU 71/2012. Ademais, eventual dano ao erário deveria se limitar àquilo que não foi executado, sendo calculado a partir da “*glosa de valores devidamente identificados na prestação de contas*”;

h) inexistem indícios de que as quantias correspondentes à segunda e à terceira parcelas do convênio em questão não tenham sido regularmente utilizadas na consecução do objeto avençado;

i) restou demonstrado nos autos que o objeto foi integralmente executado. Logo, foram constatadas apenas impropriedades de natureza meramente formal;

j) considerando que os cursos contratados foram ministrados, a manutenção do débito ensejará o enriquecimento ilícito da União;

k) a não comprovação da entrega do material e do lanche aos treinandos não prova que os cursos não foram realizados;

l) sua defesa teria sido cerceada, tendo em vista o transcurso de tempo superior a dez anos entre a ocorrência dos fatos e sua citação. Em apoio à sua tese, citou o Acórdão 7.386/2014 - 1ª Câmara, no qual, em situação supostamente similar ao caso vertente, foi determinado o arquivamento daquele processo;

m) a falta de indicação do convênio nos comprovantes de despesas caracteriza mera falha formal;

n) tendo em vista as circunstâncias e os valores envolvidos, a exigência de realização de processo licitatório e celebração de contrato formal é excessivamente rigorosa;

o) os pagamentos realizados referentes a custos não previstos no plano de trabalho, a ausência da apólice de seguro, o pagamento irregular de taxas bancárias e as divergências entre as GPS (Guias da Previdência Social) e os RPA (Recibos de Pagamentos a Autônomos) deveriam ensejar a glosa do respectivo valor;

p) eventuais impropriedades detectadas nas notas fiscais devem ser comunicadas à autoridade competente para apurar os fatos, não cabendo responsabilizar o recorrente por essas falhas. Na esfera administrativa, pode haver somente a glosa dos valores correspondentes; e

q) a relevância da falta de encaminhamento dos formandos para o mercado de trabalho deve ser relativizada, uma vez que os conhecimentos adquiridos nos treinamentos serão úteis para os treinandos ao longo de suas vidas.

19. Após analisar as alegações do recorrente, a Serur concluiu que:

a) a existência de parecer técnico ou jurídico que não estabelece a aprovação de prestação de contas parcial como requisito para a liberação das parcelas seguintes não afasta a responsabilidade da autoridade que autorizou o repasse daquelas parcelas;

b) o ofício de citação no qual estejam registrados os fundamentos e o valor do débito atende os pressupostos processuais de validade e constituição das tomadas de contas especiais;

c) o mero decurso de prazo não infringe a ampla defesa se o interessado não demonstrar, efetivamente, o prejuízo dele advindo; e

d) a apresentação de defesa indireta, que não enfrenta o fundamento determinante do acórdão condenatório, é ineficaz para desconstituir o débito decorrente da não comprovação donexo causal entre os recursos repassados e as despesas realizadas visando à consecução do objeto do convênio.

20. Diante do acima exposto, a Secretaria de Recursos propôs conhecer do presente recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento.

21. O Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado concordou com a referida proposta.

## II – Análise do mérito deste recurso

22. Manifesto minha concordância com a proposta formulada pela Serur e acolhida pelo Ministério Público junto ao TCU, com fulcro na percuente análise desenvolvida pela unidade técnica, a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir. Contudo, julgo necessário tecer algumas considerações adicionais, o que passo a fazer.

23. Em primeiro lugar, saliento que o recorrente não esclareceu de forma adequada por que não supervisionou, controlou nem acompanhou a execução do objeto do convênio em tela. Essa omissão

adquiriu relevância jurídica porque representou a violação dos deveres estabelecidos no termo do ajuste firmado com o Sindicato dos Auxiliares em Administrar Escolas de Piracicaba, **in verbis**:

*“a) Cláusula Segunda, item 2.1.2 do Convênio SERT/SINE 101/2004:*

*(...)*

*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;”*

24. Nesse mesmo sentido, a Cláusula Terceira, item II, alíneas “a” e “b”, do mencionado Convênio MTE/SPPE 48/2004-SERT/SP estabeleceu que:

*“II - Compete ao CONVENENTE:*

*a) executar as atividades inerentes à implantação deste Convênio, com rigorosa obediência ao Plano de Trabalho e seus anexos, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade social e qualidade pedagógica em suas atividades;*

*b) acompanhar e avaliar a participação e a qualidade dos cursos realizados, mantendo cadastro individualizado dos beneficiários do programa;*

*(...)*

*r) garantir a manutenção da equipe técnica em quantidade e qualidade adequadas ao bom desempenho das atividades;”*

25. Aduzo que as alegações do recorrente no sentido de que a estrutura disponível no então Ministério do Trabalho e Emprego apresentava carências e que 84 convênios foram celebrados em um curto espaço de tempo não devem ser acolhidas por esta Corte. Afinal, tais problemas, que eram conhecidos pelo recorrente, deveriam ter sido sopesados quando da decisão de celebrar os referidos ajustes. Se o gestor optou por firmá-los, ele atuou de forma imprudente, o que fundamenta uma condenação pelo TCU.

26. Cumpre destacar que a imputação solidária de débito aos gestores da SERT, em razão de falhas no acompanhamento e na supervisão de avença, tem ocorrido em várias tomadas de contas especiais julgadas por esta Corte, em especial nos processos relativos à aplicação dos recursos federais transferidos sob a égide do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999 - SERT/SP. Naquelas oportunidades, o TCU entendeu que as falhas detectadas na supervisão e acompanhamento da execução do objeto pactuado caracterizavam uma irregularidade grave.

27. Em geral, esse posicionamento foi adotado em casos similares ao que ora se encontra sob exame, nos quais ocorreu a liberação da segunda e da terceira parcelas do convênio sem a apresentação de prestação de contas parcial, o que contribuiu para a ocorrência do dano ao erário. Nessa linha, podem ser citados os Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015, 3.959/2015, 7.580/2015 e 3.111/2016, todos da 1ª Câmara.

28. Friso que, em conformidade com o disposto no termo do convênio sob exame, as autorizações para o repasse dos recursos deveriam respeitar o cronograma de desembolso devidamente aprovado. Além disso, a liberação desses recursos dependeria da prévia aprovação das prestações de contas parciais.

29. Constato que, neste caso concreto, o fato de a fiscalização das ações ter sido deficiente certamente produziu consequências negativas sobre o desenrolar dos procedimentos. Afinal, a autorização para a liberação das duas parcelas seguintes do convênio, apesar da existência de inúmeras inconsistências e irregularidades nas prestações de contas parciais, a exemplo da ausência dos elementos mínimos exigidos nesses documentos, revela uma atitude dos gestores do estado de São Paulo que contribuiu de maneira crucial para a consumação do débito em questão.

30. Também considero que a adoção de medidas posteriores, com o fito de melhor acompanhar a execução dos convênios, inclusive por meio da nomeação de comissões para esse fim, não mitiga a responsabilidade do recorrente. Afinal, tais medidas foram intempestivas e, por via de consequência, não foram capazes de inibir a ocorrência das irregularidades analisadas nesta TCE.

31. Esclareço que o entendimento exarado no Acórdão 7.386/2014 - 1ª Câmara, que foi mencionado pelo recorrente, no sentido de arquivamento destes autos, não se aplica ao caso vertente, uma

vez que, naquele processo, transcorreram mais de 10 anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação do responsável.

32. Visando a facilitar a compreensão dos meus pares, transcrevo a seguir trecho do voto que fundamentou a edição do acórdão citado pelo recorrente:

*“20. Assim, uma vez que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador, sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente, circunstância que inviabiliza o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa; considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor o arquivamento do processo, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa – TCU 71/2012.”*

33. No caso vertente, o concedente começou a apuração das irregularidades relatadas nestes autos no ano de 2007, três anos após a ocorrência dessas irregularidades. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho da Nota Técnica 77/2014 GETCE/SPPE/MTE:

*“Trata-se da análise inicial da Tomada de Contas Especial relativa ao instrumento de Convênio SERT/SINE nº 101/04 celebrado no âmbito do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 048/2004-SERT/SP e Termo Aditivo nº 01/2004, em atendimento às disposições contidas no artigo 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, e art. 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/1992, e Instrução Normativa nº 71, de 28/11/2012, do Tribunal de Contas da União.*

*Sobre o assunto, cumpre-nos destacar que a Tomada de Contas Especial foi constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE por meio da Portaria SPPE/MTE nº 01, de 02/01/2007, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE nº. 48/2004 - SERT/SP, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao erário, sendo que para atender as determinações da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, contidas na Recomendação MPF/SP nº 55, de 26/11/2009, fls. 02-08, o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais decidiu apurar os fatos autuando processos específicos para cada instrumento firmado pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho - SERT/SP.*

*A Comissão de TCE a época detectou uma série de irregularidades nos 84 (oitenta e quatro) convênios firmados pela SERT/SP, notadamente a não comprovação das ações conveniadas que deveriam ser executadas com o recurso público repassado. Considerando que o Relatório Final de Ocorrências concluiu que não se comprovou o cumprimento do objeto conveniado e apesar da extensa análise elaborada pela Comissão de Tomada de contas Especial, para que sejam discriminadas as irregularidades existentes em cada um dos sub-convênios, de acordo com a Procuradoria da República no Estado de São Paulo é necessária uma análise particularizada, para que seja verificada a situação física e financeira da execução de cada convênio firmado pela SERT no âmbito do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 048/2004-SERT/SP, sendo recomendado que na análise sejam apontadas todas as irregularidades constatadas no âmbito de cada convênio e o dano ao erário resultante do mesmo.”*

34. Da leitura desse documento, depreende-se que as irregularidades em tela estavam sendo apuradas desde 2007, em especial no que concerne ao convênio firmado pelo Governo Federal e pelo Estado de São Paulo. Posteriormente, foram autuadas 84 tomadas de contas especiais para apurar, separadamente, o que ocorreu em cada um dos subconvênios firmados com recursos da primeira avença. Assim sendo, julgo que o recorrente deveria ter reunido os documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos desde o momento em que teve ciência do início das apurações, que aconteceu 3 anos após a ocorrência dos fatos.

35. Importa salientar também que o recorrente não explicitou quais provas deixaram de ser produzidas devido ao transcurso desse período. Assim sendo, cabe aplicar o entendimento de que não há nulidade se não houver prejuízo, nos termos do disposto no caput do art. 171 do Regimento Interno do

TCU. Destaco que esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, como se observa, por exemplo, no Acórdão 1.304/2018 - 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

36. Friso ainda que o TCU tem considerado que o transcurso de tempo deve ser analisado à luz de cada caso concreto, sempre levando em conta a imprescritibilidade do débito perante o erário. Nesse sentido, no voto condutor do Acórdão 3.457/2017 - Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, foi destacado que:

*“O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.”*

37. A alegação do ex-gestor de que não foi alertado pelos pareceristas técnicos e jurídicos sobre a possibilidade de não realizar os repasses em tela não pode ser aceita. Afinal, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que compete ao gestor averiguar a legalidade do ato e exercer a supervisão administrativa. Ainda mais no presente caso, em que a matéria em questão não se revestia de elevada complexidade técnica. Como exemplos desse entendimento, podem ser citados os Acórdãos 1.922/2017 – Plenário e 6.414/2018 - 1ª Câmara, relatados pelos Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer e Weder de Oliveira.

38. Acrescento que, consoante exposto por mim no voto condutor do Acórdão 2.781/2016 – Plenário:

*“O parecer técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar sua correção, até mesmo para corrigir eventuais disfunções e, portanto, não afasta, por si só, a responsabilidade da autoridade hierarquicamente superior por atos considerados irregulares.”*

39. Não houve imputação de má-fé ao recorrente. Consequentemente, sua alegação de que não agiu de má-fé não tem o condão de afastar ou mitigar sua responsabilidade.

40. Quanto às alegações do ex-gestor relativas à execução do objeto avençado, cabe assinalar que ele não trouxe novos elementos que demonstrassem, de forma suficiente, o nexo de causalidade entre essa suposta execução e os recursos federais repassados para o governo paulista.

41. Destaco ainda que, no âmbito de tomadas de contas especiais instauradas em face de irregularidades detectadas na aplicação de recursos do FAT, esta Corte de Contas tem decidido que a aferição da regular execução do objeto avençado deve ser feita à luz dos casos concretos. Ademais, o TCU já decidiu que apenas a existência, por exemplo, de diários de classe não comprova a correta utilização dos recursos em tela. Há necessidade de analisar o conjunto de documentos exigidos pelo termo do convênio, além de outros elementos requisitados pelos normativos que regem o ajuste, como a documentação contábil. Nesse sentido, podem ser mencionados os Acórdãos 3.959/2015, 4.600/2015, 4.691/2015, 4.389/2016, 4.779/2016 e 8.834/2017, todos da 1ª Câmara.

42. Aduzo que, no Acórdão 2.182/2017 - 1ª Câmara, foi definido que, em se tratando de cursos de formação profissional, devem ser apresentados documentos que comprovem a existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, além do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas. A apresentação de tal documentação pode afastar o débito imputado aos responsáveis, uma vez que comprova a realização dos mencionados treinamentos.

43. Contudo, no caso vertente, não foram apresentadas as referidas provas. A ausência de tais documentos, que, reitero, foram expressamente exigidos para a prestação de contas, impossibilita a comprovação da regular execução desse ajuste.

44. Lembro que, consoante exposto por mim no voto condutor do Acórdão 1.522/2016 – Plenário, competiria ao recorrente apresentar comprovantes documentais que fossem aptos a operar efeitos impeditivos, modificativos ou extintivos dos fundamentos constituidores do débito.

45. Por ser elucidativo, transcrevo a seguir um trecho do referido voto:

*“A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo:*

a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam;

b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.”

46. Acrescento que as irregularidades citadas na referida Nota Técnica 77/2014/GETCE/SPPE/MTE, que viciam os pagamentos autorizados pelo recorrente, estão adequadamente evidenciadas nos presentes autos.

47. Ademais, é cediço que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio, da forma como foram realizados no presente caso (completamente desvinculados das despesas afetas ao ajuste), contrariam não apenas os normativos legais vigentes, mas impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congêneres custeadas com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados.

48. Friso que esses saques atingiram valores expressivos, como se observa no seguinte trecho do relatório elaborado pelo controle interno: “*Houve saques em dinheiro das contas específicas dos Convênios que somados atingem o montante de R\$ 939.467,17*”.

49. O responsável mencionou o Acórdão 6.182/2016 - 1ª Câmara como um suposto precedente no sentido de que pagamentos realizados fora do prazo de vigência podem ser aceitos por esta Corte. Ocorre que aquele julgado se refere a situação diversa da que ora se encontra sob análise. Naquele caso, foi realizado um exame de conformidade financeira e foram avaliados documentos existentes naqueles autos, o que possibilitou concluir que houve a execução do objeto pactuado e que foram empregados recursos afetos ao convênio. Nesse sentido, foi destacado no voto condutor do mencionado **decisum** que:

*“há elementos que permitem presumir a execução física dos cursos, como os diários das classes, atestado de visita aos locais das turmas, presença de instrutores e remuneração dos mesmos, endereços apropriados para o desenvolvimento dos cursos e considerando que os comprovantes de despesas no valor de R\$ 138.124,20 foram apresentados e possuem conciliação com os extratos da conta do convênio, possuem nexo de causalidade com as atividades desenvolvidas e a execução ocorreu conforme previsto no plano de trabalho, conclui-se pela regular execução do convênio, com exceção do valor de R\$ 11.449,80 não comprovados. Cabe esclarecer que o somatório das glosas alcança R\$ 11.948,95, sendo que a entidade recolheu R\$ 447,98 a título de multas e juros, valor menor em R\$ 51,17 para essas despesas, por isso a diferença residual entre os valores das glosas e o saldo da entre as despesas previstas e realizadas.”*

50. Sopesado o contexto acima descrito, o TCU entendeu que, naquele caso concreto, o pagamento de valores dois dias após o término do período de vigência do convênio era uma falha formal.

51. Com fulcro nessas considerações, julgo que o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo, contra o Acórdão 6.333/2018 - 1ª Câmara deve ser conhecido, para, no mérito, ser-lhe negado provimento, mantendo-se o acórdão vergastado em seus exatos termos.

Diante do acima exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2020.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator