



TC 035.938/2020-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Diretoria de Administração e Logística

Responsáveis: Instituto de Cidadania Raízes (CNPJ: 04.079.198/0001-00) e Aroldo de Souza Junior (CPF: 189.406.778-97)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Diretoria de Administração e Logística, em desfavor de Instituto de Cidadania Raízes (CNPJ: 04.079.198/0001-00), Rubens de Souza (CPF 767.384.856-20) e Aroldo de Souza Junior (CPF: 189.406.778-97), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União à conta do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 010/2010, registro Siafi 743306, (peça 15) firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Instituto de Cidadania Raízes, e que tinha por objeto “Promover a Qualificação, Requalificação e Inserção Social e Profissional de 1530 trabalhadores, atendidas pelo Plano Setorial de Qualificação - PlanSeQ Tecnologia da Informação – Nacional, no Curso de Desenvolvedor (Java, Cobol e Dot Net), Curso de Operador (Administrador de Banco de Dados) e Curso de Técnico Digital (Manutenção e suporte a equipamentos e redes).

HISTÓRICO

2. Em 28/6/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Diretoria de Administração e Logística autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 107). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 3174/2019.

3. O Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 010/2010, registro Siafi 743306 foi firmado no valor de R\$ 1.510.875,00, sendo R\$ 1.407.187,50 à conta do concedente e R\$ 103.687,50 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 31/12/2010 a 31/12/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/1/2013. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.407.187,50 (peça 83), efetuados mediante as ordens bancárias abaixo identificadas:

Nº ordem bancária	Data de emissão	Data do crédito na conta corrente	Valor	Localização
2011OB800706	6/5/2011	10/5/2011	422.156,25	Peça 83, peça 128, p. 7
2011OB801467	6/10/2011	10/10/2011	562.875,00	Peça 83, peça 128, p. 10
2012OB800624	11/7/2012	13/7/2012	422.156,25	Peça 83, peça 128, p. 13
Total			1.407.187,50	

4. O objeto conveniado foi fiscalizado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, conforme Relatórios de Visita *in loco* (peças 40 e 63)

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 34, 38, 43, 46, 48, 59, 62, 65, 70, 74, 76, 85, 100 e 103.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da execução física e financeira do objeto do convênio, tendo em vista a ausência de documentação comprobatória acerca da prestação de contas final, conforme explanado na Nota Técnica nº 1445/2015-GEPC/SPPE/MTE. Inerente à execução física, a área técnica consigna que, apesar de diligências efetuadas visando ao cumprimento das obrigações pelo Conveniente, verificou-se registros nos sistemas Sigae e Mais Emprego, porém, insuficientes para análise e aprovação da prestação de contas final. Nesse sentido, expressa que a falta de registros no Siconv e a não apresentação da documentação comprobatória em CD-ROM não permite a validação dos dados constantes dos sistemas citados. No que pertence ao aspecto financeiro, a área técnica analisou os documentos no Siconv, registrando que, segundo plano de trabalho, os recursos do convênio seriam aplicados da seguinte forma: a) Material de consumo (R\$ 79.683,00); b) Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (R\$ 454.417,50); c) Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (R\$ 976.774,50). Ademais, consigna que constam anexados na aba Execução do Conveniente no Siconv: Relatórios de Execução, Documentos de Liquidação incluídos, Pagamentos Realizados, Financeiro do Plano de Trabalho, Físico do Plano de Trabalho, Receita e Despesa do Plano de Trabalho Treinados e Capacitados, Beneficiários, Bens Adquiridos, Serviços Contratados, Bens e Serviços de Contrapartida e documentos conforme dispõe a Portaria Interministerial Nº 127/2008, a Lei 10.520/2012 e o Manual de Prestação de Contas de Convênio da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego/MTE. Todavia, expressa que a não comprovação do cumprimento do objeto pactuado acarreta por consequência a desaprovação da regular aplicação dos recursos, caracterizando a ocorrência de dano ao erário referente ao valor repassado, restando desnecessária, a análise detalhada da execução financeira. Logo, apontou como dano ao erário o valor total repassado ao ente Conveniente.

7. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório (peça 131), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.407.187,50, imputando-se a responsabilidade a Instituto de Cidadania Raízes, na condição de contratado, Rubens de Souza, Presidente, no período de 15/1/2007 a 9/4/2011, na condição de dirigente e Aroldo de Souza Junior, Presidente, no período de 9/4/2011 até o momento, na condição de dirigente.

9. Em 29/9/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 134), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 135 e 136).

10. Em 7/10/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 137).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que

tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu no período compreendido entre 13/5/2011 e 19/12/2012, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

- 11.1. Instituto de Cidadania Raízes, por meio do edital acostado à peça 101, publicado em 20/5/2019.
- 11.2. Aroldo de Souza Junior, por meio do edital acostado à peça 106, publicado em 19/6/2019.
- 11.3. Rubens de Souza, por meio do edital acostado à peça 102, publicado em 22/5/2019.

Valor de Constituição da TCE

12. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 2.252.750,00, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

13. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processos
Instituto de Cidadania Raízes	022.595/2020-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 73694/2009, firmado com o/a MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS, Siafi/Siconv 707114, função DIREITOS DA CIDADANIA, que teve como objeto OBJETIVO GERAL: Formar uma Rede Nacional a partir da construção do Portal Zumbi que foi idealizado para ser uma ferramenta de articulação e visibilidade. O Portal deverá ser uma "Rede Geradora de Conteúdos", composta por Entidades Negras, Órgãos Governamentais, Instituições de Ensino, Movimentos Sociais, Militantes, Estudantes, Professores e Pesquisadores, visando organizar pesquisas e a formulação de protocolos que viabilizem a coleta de dados, a sistematização e a publicação de estudos, contribuindo para a divulgação e o fomento de conteúdos sobre os personagens, negros e negras, que contribuíram e contribuem através da Cultura, da Arte, do Esporte e da Ciência, na formação e desenvolvimento da maior nação negra fora da África, que é o Brasil. Com a implementação do Portal Zumbi, pretende-se contribuir na recuperação histórica da presença do negro no Brasil, ressaltando a sua importância na formação da base cultural e étnica do país, desconstruindo ideários racistas que permeiam o

	<p>universo escolar retratando o negro como ser de raça inferior. OBJETIVO ESPECÍFICO: 1º) Elaborar e publicar na Internet o Portal Zumbi, espaço dedicado a interação e a divulgação da história do Negro e Afro-descendentes no Brasil; 2º) Fazer uma articulação nacional para a formação de uma Rede Geradora de Conteúdos, composta por Entidades Negras, Órgãos Governamentais, Instituições de Ensino, Movimentos Sociais, Militantes, Estudantes, Professores e Pesquisadores, que conjuntamente irão desenvolver o estatuto do Portal, formulação de protocolos e os critérios para publicação de conteúdos apresentados por usuários ao Portal Zumbi. 3º) Roteirizar o livro "Chica da Silva e o Contratador de Diamantes", o outro lado do mito, escrita pela pesquisadora Junia Ferreira Furtado e publicada pela editora Companhia das Letras, como primeira etapa da produção de um filme longa metragem; 4º) Divulgar o Portal Zumbi e o Roteiro de Filme "Chica da Silva e o Contratador de Diamantes", visando as entidades sociais, Universidades e Bibliotecas de todo Brasil e a rede pública de educação da Grande São Paulo. (nº da TCE no sistema: 2938/2019)"]</p> <p>033.169/2014-4 [REPR, aberto, "Representação determinada pelo Acórdão nº 7193/2014-TCU-2ª Câmara - apartado do TC-007.701/2012-8 - Instituto de Cidadania Raízes CNPJ 04.079.198/0001-00"]</p>
Aroldo de Souza Junior	<p>033.169/2014-4 [REPR, aberto, "Representação determinada pelo Acórdão nº 7193/2014-TCU-2ª Câmara - apartado do TC-007.701/2012-8 - Instituto de Cidadania Raízes CNPJ 04.079.198/0001-00"]</p>

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o órgão tomador responsabilizou pelo dano apurado o Instituto de Cidadania Raízes (CNPJ: 04.079.198/0001-00), Aroldo de Souza Junior (CPF: 189.406.778-97) e Rubens de Souza (CPF: 767.384.856-20), contudo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que responsabilidade deste último deve ser excluída, uma vez que não há evidências de que tenha tido participação na irregularidade, tendo em vista que, conforme consta dos autos, ele exerceu a função de Presidente da entidade no período de 15/1/2007 a 9/4/2011 (peça 131, p. 2), e o primeiro saque efetuado na conta corrente específica ocorreu em 13/5/2011 (peça 128, p. 7).

16. Verifica-se ainda que a irregularidade apontada nesta tomada de contas não está devidamente caracterizada, porquanto aponta de forma genérica que a documentação da prestação de contas de está incompleta, sem, contudo, mencionar quais os documentos estão faltando. Além disso, não foi realizada de forma detalhada análise de execução financeira.

17. Neste contexto, a Nota Técnica 6/2019/TCE/DAL-CGEOF/DAL/SGC/SE-ME (peça

103), ponderou pela ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido, uma vez que a Nota Técnica 1445/2015/GEPC/SPPE/MTE, que procedeu à análise física e financeira da prestação de contas final, apontou, em síntese, que os registros no Sigae e Siconv não são suficientes para análise e aprovação. Contudo, em relação à liberação das parcelas, a alínea “m”, do inciso II, da Cláusula Terceira do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 010/2010 estabeleceu como condição para a liberação de cada parcela o atendimento ao disposto no art. 43 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008. Além disso, a alínea “n” estabeleceu a obrigação de proceder à inclusão no Siconv, antes da realização de cada pagamento, as informações constates dos incisos I a V, do § 3º, do art. 50 da referida portaria. E, de modo similar, o Parágrafo Primeiro da Cláusula Quinta do instrumento condicionou a liberação das parcelas ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 43 citado. Citou ainda a Diretriz Siconv 004/2010 e entendimento jurisprudencial do TCU, proferido no Acórdão 5170/2015-Primeira Câmara sobre o tema.

18. Deste modo, para o recebimento dos recursos a conveniente deveria cumprir os requisitos estabelecidos nos arts. 44 a 50 da mencionada portaria. Neste sentido, o art. 50 estabeleceu que a liberação da primeira parcela seria antecipada, e as demais ficariam condicionadas à aprovação pela concedente da utilização dos recursos da última parcela liberada. Os parágrafos segundo ao quinto do referido artigo especificam quais documentos comprobatórios devem ser inseridos no Siconv.

19. A nota técnica em questão prossegue consignado que à concedente foram incumbidas responsabilidades de acompanhamento e fiscalização para assegurar a regularidade e plena execução do objeto, inclusive, a verificação tempestiva quanto à boa e regular aplicação dos recursos. Consequentemente, nos termos da legislação e das cláusulas conveniadas, os procedimentos prévios à liberação da segunda e terceiras parcelas deveriam envolver a análise do nexa causal da aplicação dos recursos anteriormente liberados e dos documentos probatórios das despesas executadas, como contratos, notas fiscais, extratos bancários, entre outros, com vistas a confirmar a utilização dos recursos no objeto pactuado. Deste modo, em que pese a ausência parcial de documentação relativa à prestação de contas final, considerando as normas acima citadas as prestações de contas parciais que permitiram a liberação da segunda e da terceira parcelas, a área técnica deveria ratificar o quantum do dano atribuído aos responsáveis identificados nos autos.

20. Por fim, a referida nota técnica vislumbrou falha na notificação dos responsáveis via edital, sob o argumento de que a convocação era apenas para receber os ofícios de notificação, sem especificar o motivo do inadimplemento, o prazo para saneamento da irregularidade ou o ressarcimento do prejuízo, bem como não concedeu prazo para registro da inadimplência no Siafi e no Cadin, contrariando o disposto nos arts. 26 a 28 da Lei 9.784/99. Além disso, os próprios ofícios não constavam as informações necessárias à garantia da segurança jurídica do processo.

21. Em resposta, a Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPC, na Nota Técnica 56/2019/CGPC/SPPE/SEPEC-ME (peça 103) manteve o seu posicionamento argumentando que a “ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos” guarda consonância com o disposto no art. 63, § 1º, II, “h”, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, bem como a fase de execução do pacto não estava afeta à competência da referida coordenação, cujas atribuições se iniciavam após a expiração do prazo de vigência do convênio, porquanto era responsável pela análise da prestação de contas final. Acrescentou que durante a implementação do Siconv, no período de 2008 a 2011, o sistema não disponibilizava ferramentas específicas para a realização de registros de constatações verificadas durante do processo de acompanhamento dos convênios, mesmo que houvesse a indicação de um representante do concedente, ele estaria impossibilitado de registrar as inconsistências detectadas na supervisão, em face da ausência de modulo específico, que somente foi disponibilizado após a edição da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011.

23. Quanto à notificação por edital, justificou que guardava consonância com o disposto no art. 26, § 4º, da Lei 9.784/1999. E que sobre as falhas alegadas na nota técnica do parágrafo dezessete

acima não prosperava, tendo vista que na leitura do próprio edital possibilitava verificar a existência de elementos suficientes para descaracterizá-las, porquanto constava: “a fundamentação legal para sua expedição; identificação do intimado (nome, CPF); dados completos desta CGPC (nome, endereço completo, número de telefone); finalidade da intimação (recebimento dos desta CGPC (nome, endereço completo, número de telefone); finalidade da intimação (recebimento dos local para retirada dos citados ofícios e vistas dos autos do processo, se assim solicitado.”.

24. As questões pontuadas acima serão objeto de análise mais à frente. Para uma melhor compreensão de todas as nuances que envolve o presente processo, considera-se necessário, primeiramente, pontuar sobre as normas que disciplinam a execução e prestação de contas de convênios, cujo objeto envolve a qualificação social e profissional e inserção no mercado no trabalho, no âmbito do Plano Setorial de Qualificação – PlanseQ.

25. Além das normas de caráter geral como art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; o art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986, que disciplinam o dever de prestar contas, o convênio sob exame ainda é disciplinado pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, e pela Resolução CODEFAT 575/2008, vigentes à época.

26. A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 dispõe nos arts. 56 a 58, o seguinte:

Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

(...)

Art. 57. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Parágrafo único. A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

27. Apesar de conter no preâmbulo do termo de convênio a portaria mencionada acima, no decorrer da sua execução foi editada a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, que repetiu as regras sobre a prestação de contas nos moldes acima, nos arts. 72 a 74, e acrescentou, neste último artigo, as notas fiscais, com os seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no Siconv, valor, oposição de dados do conveniente, programa e número do convênio.

28. A Resolução CODEFAT 575/2008, por sua vez, destaca que para a comprovação das ações de Qualificação Social e Profissional – QSP, deverão ser exigidos das entidades executoras os seguintes documentos: a assinatura diária dos educandos em sala de aula, assinatura dos educandos para controle do vale transporte, assinatura dos educandos referente ao recebimento do material didático e assinatura dos educando atestando recebimento do certificado, após a conclusão do curso parágrafo quinto, item 10, do Anexo).

29. Além da disposição acima, referido normativo permite uma taxa de evasão de até 10%. Acima disso, até 50%, o repasse à entidade executora corresponde aos concluintes mais os 10% permitidos como taxa de evasão, sendo o restante (acima de 10%) contabilizado como recursos provenientes da entidade executora. Quando a evasão for acima de 50%, a turma deverá ser paga e o recurso ser integralmente contabilizado como recursos da executora (parágrafo sexto do item mencionado acima).

30. Ainda com relação ao normativo supra, as entidades executoras deverão comprovar a inserção de, no mínimo, 30% dos beneficiários no mundo do trabalho (art. 10-A).

31. Por fim, os parágrafos 1º e 2º, do art. 7º-A da sobredita resolução, dispõem que “serão aceitas como modalidade de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho”, as seguintes:

a) Emprego Formal; (Alínea acrescentada pela Resolução CODEFAT nº 578, de 11.06.2008, DOU 12.06.2008)

b) Estágio Remunerado; e (Alínea acrescentada pela Resolução CODEFAT nº 578, de 11.06.2008, DOU 12.06.2008)

c) Ação de Jovem Aprendiz, nos termos da legislação vigente; e (Redação dada à alínea pela Resolução CODEFAT nº 638, de 12.04.2010, DOU 22.04.2010)

d) Formas Alternativas Geradoras de Renda (FAGR). (Alínea acrescentada pela Resolução CODEFAT nº 638, de 12.04.2010, DOU 22.04.2010)

e) Empreendedor individual, nos termos da legislação vigente. (Alínea acrescentado pela Resolução CODEFAT nº 667, de 26.05.2011, DOU 09.06.2011)

§ 2º Para fins de comprovação da inserção de que trata este artigo, será aceita a seguinte documentação por modalidade de inserção:

I - Emprego Formal: vias originais dos espelhos de registros emitidos pelos sistemas informatizados disponibilizados pelo MTE, ou cópias legíveis das páginas da carteira de trabalho e previdência social do beneficiário, onde constam os dados (nome, CPF, Carteira de Identidade) ou o registro pelo contratante, ou documento da intermediação de mão-de-obra operacionalizada no sistema informatizado disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

II - Estágio ou Ação de Jovem Aprendiz: cópia legível do contrato celebrado com a empresa ou órgão onde o beneficiário foi inserido.

III - FAGR: cópia legível de documentação que comprove uma das seguintes alternativas:

a) registro e abertura de microempresa pelo beneficiário ou participação como sócio ou cotista: comprovante de registro ou protocolo, ou licença municipal ou estadual de funcionamento;

b) registro como profissional autônomo: comprovante do registro ou inscrição, acompanhado do comprovante de pagamento de, pelo menos, uma contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, na condição de contribuinte autônomo;

c) registro como microempreendedor individual: comprovante do registro por meio do Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI ou alvará de funcionamento, acompanhado do comprovante de pagamento de, pelo menos, uma contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, na condição de Microempreendedor Individual; (Redação dada à alínea pela Resolução CODEFAT nº 667, de 26.05.2011, DOU 09.06.2011)

32. Já o termo de convênio, estabelece como obrigação da conveniente, além de proceder à prestação de contas dos recursos recebidos no Siconv, na forma definida nos arts. 56 a 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (Cláusula Terceira, inciso II, alínea “d”), realizar ou registrar no Siconv os atos referentes à movimentação e o uso dos recursos, nos termos do art. 50 da referida portaria (alínea “I”), incluir no Siconv, antes da realização de cada pagamento, as informações constantes dos incisos I a V, do § 3º, do art. 50, da referida instrução normativa.

33. As informações exigidas no art. 50, § 3º, incisos I a V acima mencionados, são as seguintes:

§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o conveniente ou contratado incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

I - a destinação do recurso;

II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;

IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

34. A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, que substituiu o normativo supra, repetiu a mencionada regra no art. 64, § 3º.

35. A Cláusula Sétima do termo de convênio, que trata da prestação de contas, estabelece que a prestação de contas deve ser feita no prazo máximo de trinta dias, contados do término da vigência do convênio, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela, acompanhada dos documentos listados no parágrafo vinte e seis acima (transcrição referente ao art. 58).

36. A partir das considerações acima, que sintetizam as principais disposições sobre a execução e prestação de contas do convênio, sem olvidar da existência de outras regras que tanto o concedente quanto o conveniente devem observar, serão pontuadas as lacunas verificadas na análise do órgão repassador no que diz respeito à integral caracterização da irregularidade que motivou a instauração da tomada de contas especial sob exame.

37. A Nota Informativa 485/2015/DEQ/SPPE/MTE informa que a prestação de contas foi inserida no Siconv, bem como no sistema Sigae constava o registro de qualificação de 1243 educandos, e de uma evasão de 197, acima do percentual permitido (10%). Contudo, no Siconv estavam inseridos 1494 educandos. Deste modo, seria necessária a apresentação de justificativas para a divergência (peça 76). Consta também da referida nota informativa que para o fechamento da prestação de contas seria necessário o encaminhamento pela conveniente de um CD-ROM contendo as listas de presença, listas de recebimento do kit pedagógico, do auxílio transporte, do lanche e do recebimento dos certificados de todos os cursos e turmas, com a respectiva assinatura dos educandos. Além dos referidos documentos, solicitou ainda os comprovantes de inserção dos jovens no mundo do trabalho (459, 30%).

38. Já na Nota Técnica 1445/2015-GEPC/SPPE/MTE (peça 85), consignou que os documentos apresentados não foram suficientes para suprir as determinações relativas à prestação de contas final e, apesar de existirem registros da execução física do objeto no Sigae/Mais Emprego, eles, isoladamente, não são suficientes para análise e aprovação da execução física, tendo em vista a necessidade da correspondência dos registros no referido sistema no Siconv, havendo, portanto, a necessidade da apresentação da documentação comprobatória em CD-ROM para permitir a validação dos dados constantes dos referidos sistemas.

39. No que diz respeito à prestação de contas da execução financeira, a referida nota técnica

consignou que foram registrados na Aba “Execução do Convenente” no Siconv os relatórios de execução, documentos de liquidação incluídos, pagamentos realizados, financeiro do plano de trabalho, físico do plano de trabalho, receita e despesa do plano de trabalho, treinados e capacitados, beneficiários, bens adquiridos, serviços contratados, bens e serviços de contrapartida, conforme dispõe a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Manual de Prestação de Contas de Convênio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE. Não obstante, em razão de não ter sido possível aprovar a execução física, não foi realizada a análise detalhada da execução financeira, o que resultou na não aprovação da execução física e financeira e impugnação do valor total repassado.

40. A partir do discorrido nos parágrafos precedentes, reafirma-se que a irregularidade motivadora da instauração deste processo não está devidamente caracterizada, tendo em vista que mencionar que a documentação relativa à execução física é bastante genérica. A propósito desta afirmação, a justificativa da CGPC de que a “ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos” atende o disposto no art. 63, § 1º, alínea “h”, não prospera. Trata-se apenas de um título genérico, em que os documentos faltosos devem ser identificados.

41. No caso da execução física, conforme exigido na Resolução CODEFAT 575/2008, e mencionado no parágrafo vinte o oito, os documentos comprobatórios são as listas de frequência, da entrega dos valores transportes, lanches, material didático e dos certificados devidamente assinadas, relação dos jovens inseridos no mundo de trabalho e respectivo comprovantes. Neste contexto, a nota informativa consigna apenas que a documentação está incompleta, contudo, não há evidências nos autos de que foi realizado o confronto entre educandos registrados no sistema como capacitados e as respectivas listas ou seja, da quantidade de capacitados informados no Sigae/Mais Emprego, não existem listas com relação a quantos, quais os cursos, o período, as turmas, quantos educandos comprovadamente foram inseridos no mercado de trabalho ou se não houve a comprovação.

42. O fato de haver divergência entre as quantidades de jovens capacitados no Sigae e no Siconv não impede que seja feita a análise da execução física, uma vez que as listas de frequência e da entrega dos demais itens devidamente assinadas, bem como os comprovantes de inserção no mundo do trabalho são comprovantes hábeis para comprovar a execução da meta, inclusive, muito mais do que o registro da quantidade nos sistemas. De igual maneira, a existência de documentação incompleta não implica, necessariamente, na impugnação do valor total repassado, há a possibilidade da comprovação parcial. Neste contexto, retoma-se as considerações pontuadas Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira e Tomada de Contas Especial (parágrafos dezessete a dezenove), que foram apresentadas prestações de contas parciais, as quais foram analisadas (peças 30, 46, 48) e, caso não tenham sido da forma devida, cabe identificar os responsáveis pela autorização da liberação indevida.

43. Sobre o argumento da Coordenação Geral de Prestação de Contas de que não havia módulo específico para o registro das inconsistências/irregularidades não constitui motivo para que elas não fossem apontadas, porquanto poderia ser objeto de nota informativa ou qualquer outro documento técnico. Não merece também prosperar o argumento da CGPC de que a ela competia apenas análise da prestação de contas final, não tendo qualquer relação com os procedimentos adotados na fase de execução, tendo em vista que as atribuições de cada setor se complementam, não podendo a análise da prestação de contas final desprezar as análises parciais, tampouco, os documentos inseridos na fase de execução, pelo contrário, evita retrabalho e duplicidade de esforços,

44. A desconsideração dos documentos apresentados sob o argumento de estarem incompletos, além de dificultar a defesa dos responsáveis, transfere indevidamente para as instâncias seguintes as atribuições que legalmente competem originalmente ao órgão concedente (arts. 59, 60 e 64 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, arts 74, § 2º, 76 e 83 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/20. Além disso, o órgão concedente pode confrontar os dados

registrados no Sigae/Mais Emprego com o Caged e Rais, permitindo a ele identificar e confirmar se os educandos indicados pela concedente como inseridos no mercado trabalho o foram de fato.

45. Assim, considerando que a análise da prestação de contas dos convênios não se exaure no âmbito interno do órgão concedente, uma vez que o julgamento compete do Tribunal de Contas da União, e, nesta dinâmica processual, em muitos casos, tem ocorrido um grande lapso temporal até a chegada do processo ao TCU, dificultando, na maioria das vezes, a recomposição do dano ao erário, seja pela dificuldade de caracterizar adequadamente o dano, de identificar e localizar os responsáveis, o longo decurso do prazo tem provocado em diversos casos o arquivamento do processo, causando duplo prejuízo ao erário, o primeiro pela falta de ressarcimento do prejuízo, e o segundo referente ao alto custo da mão de obra dispensada aos processos desta natureza, não se pode admitir a falta de análise da documentação encaminhada pela conveniente, mesmo que parcial, e mais, ainda, deixar de proceder à análise da execução financeira.

46. Diante do exposto, é forçoso inferir que a irregularidade apontada pelo órgão repassador não está devidamente caracterizada, nos termos do parágrafo único art. 5º, da IN/TCU 71/2012, porquanto a análise do órgão concedente não adentra ao aspecto material da execução do pacto, limitando-se ao aspecto formal (documentação relativa à execução física incompleta, sem qualquer detalhamento) e falta de análise da documentação comprobatória dos gastos (execução financeira). Deste modo, o encaminhamento plausível para este caso é a realização de diligências ao órgão repassador/tomador, nos termos do art. 10, § 1º e art. 11, da Lei 8.443/1992 e arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno do TCU

Prescrição da Pretensão Punitiva

47. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

48. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se no período compreendido entre 13/5/2011 e 19/12/2012, e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

49. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Augusto Nardes, para a diligência proposta, nos termos da portaria AN 1, de 30/6/2015. Apesar disso, considera-se conveniente e oportuno submeter os autos à consideração do Relator, porquanto a diligência a ser proposta não se resume à simples providência saneadora, haja vista envolver fixação de prazo para que o órgão tomador de contas elabore pareceres/nota técnica resultantes da análise documentação comprobatória da execução do objeto conveniado, pronunciando-se sobre a aprovação ou reprovação total ou parcial das contas, bem como sobre o real montante do débito.

CONCLUSÃO

50. A partir dos elementos constantes nos autos, verifica-se que a irregularidade motivadora da instauração do processo de tomada de contas especial não está devidamente caracterizada, conforme demonstrado acima, desta forma, cabe propor a realização de diligências, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11, Lei 8.443/1992 e arts. 157, § 1º do RI/TCU, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, novos pareceres/nota técnica com a correta caracterização da(s) irregularidade(es) motivadora(s) da instauração da presente tomada de contas especial em desfavor do Instituto de Cidadania Raízes, a título de prestação de contas do Convenio MTE/SPPE-CODEFAT 010/2010 (Siconv 743306/2010) e seu Presidente,

Aroldo de Souza Júnior, contendo os seguintes elementos:

a) Quanto à execução física do objeto conveniado: análise contendo a correlação entre a quantidade de educandos registrados no Sigae/Mais Emprego com as listas de frequência, de entrega dos kit estudantis, material didático, auxílio/vale transporte e do certificado de conclusão dos cursos devidamente assinados pelos estudantes, apontando quais documentos estão faltando com as informações sobre os cursos, turmas, período, bem como a quantidade de jovens inseridos no mundo do trabalho, devidamente comprovada, nos termos do art. 7º-A da Resolução CODEFAT 575/2008 e alterações posteriores, acompanhados da documentação comprobatória e, caso seja constatada execução parcial, tanto da meta de capacitação, quanto de inserção do educando no mercado de trabalho, seja apurado o débito dentro dos critérios estabelecidos na referida resolução;

b) Quanto à execução financeira: a análise dos documentos comprobatórios da despesa, nos moldes estabelecidos na Lei 4.320/1964, arts. 62 a 63, e art. art. 50, § 3º, incisos I a V, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e art. 64, § 3º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, bem como quanto ao estabelecimento do nexos causal entre os gastos, os recursos do convênio e o objeto conveniado, apurando o débito para cada irregularidade, se for o caso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

51.1 realizar a **diligências**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11, da Lei 8.443/1992 e arts. 157 de 201, § 1º, do RI/TCU, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, solicitando o encaminhamento, no prazo de 60 dias, de novos pareceres/nota técnica com a correta caracterização da(s) irregularidade(s) motivadora(s) da instauração da presente tomada de contas especial em desfavor do Instituto de Cidadania Raízes, a título de prestação de contas do Convênio MTE/SPPE-CODEFAT 010/2010 (Siconv 743306/2010) e seu Presidente, Aroldo de Souza Júnior, contendo os seguintes elementos:

a) Quanto à execução física do objeto conveniado: análise contendo a correlação entre a quantidade de educandos registrados no Sigae/Mais Emprego com as listas de frequência, de entrega dos kit estudantis, material didático, auxílio/vale transporte e do certificado de conclusão dos cursos devidamente assinados pelos estudantes, apontando quais documentos estão faltando com as informações sobre os cursos, turmas, período, bem como a quantidade de jovens inseridos no mundo do trabalho, devidamente comprovados, nos termos do art. 7º-A da Resolução CODEFAT 575/2008 e alterações posteriores, acompanhados da documentação comprobatória e, caso seja constatada execução parcial, tanto da meta de capacitação, quanto de inserção do educando no mercado de trabalho, seja apurado o débito dentro dos critérios estabelecidos na referida resolução;

b) Quanto à execução financeira: a análise dos documentos comprobatórios da despesa, nos moldes estabelecidos na Lei 4.320/1964, arts. 62 a 63, e art. art. 50, § 3º, incisos I a V, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e art. 64, § 3º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011, bem como quanto ao estabelecimento do nexos causal entre os gastos, os recursos do convênio e o objeto conveniado, apurando o débito para cada irregularidade, se for o caso.



Secex-TCE/D4, em 14 de fevereiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)
CONCEIÇÃO DE MARIA DOS SANTOS
GONÇALVES
AUFC – Matrícula TCU 5625-1