

Processo TC 014.686/2016-3

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – *Recurso de Reconsideração*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 89) contra o Acórdão 17230/2021-2ª Câmara (peça 67), mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas de Carmelo Zitto Neto, Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, José Carlos Lemes e da Plural Educação e Cidadania, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado nos autos.

2. O caso trata de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, a partir do qual foram celebrados diversos outros contratos e convênios.

3. Desses convênios, o convênio Sert/Sine 188/2004, objeto dos presentes autos, foi celebrado entre a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Plural – Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida, cujo objeto era o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional, mediante cursos nas áreas de vigilância, de portaria e de segurança do trabalho para 167 treinandos.

4. Para execução do projeto foi previsto o repasse de R\$ 85.838,00 pela Sert/SP, e uma contrapartida de R\$ 17.167,60, sendo que o ajuste tinha como previsão o encerramento de sua vigência em 28/2/2005.

5. A irregularidade detectada foi o não alcance dos objetivos do ajuste, em razão da não comprovação dos seguintes pontos: de que os alunos frequentaram os cursos previstos; que receberam os certificados; que foram encaminhados ao mercado de trabalho e que receberam supervisão pedagógica (peça 5, p. 317-322).

6. Em sua instrução, a unidade técnica aborda duas preliminares principais, a alegação de prescrição da pretensão punitiva e a falta de individualização da conduta dos responsáveis.

7. Em relação aos demais argumentos, a unidade técnica os analisou detidamente e os rejeitou.

8. Quanto à prescrição, a Serur concluiu com base na jurisprudência do STF que esta não ocorreu. Essa análise foi feita antes da edição, por este Tribunal, da Resolução 344/2022, de modo que esta questão deverá ser reanalisada no presente parecer tomando por base essa recente regulação.

9. Quanto ao cerceamento de defesa dos responsáveis pela suposta ausência de individualização de suas condutas, a unidade técnica defende que foi atribuída uma única irregularidade a todos os responsáveis, sem a individualização de suas condutas. Os responsáveis foram notificados em razão da “não comprovação do alcance dos objetivos do convênio”, bem como pela “não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste”.

10. A instrução técnica defende que foi dado o mesmo descritivo de condutas a duas categorias díspares de responsáveis solidários, o Secretário e o Coordenador da Sert/SP, em contraponto com a entidade executora do projeto e do seu dirigente.

11. Defende que, no voto condutor do acórdão recorrido, foi atribuída ao Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro a irregularidade da falta de supervisão e acompanhamento do convênio, embora não tenha constado, em sua citação, essa irregularidade de forma expressa.

12. Afirma que, em processos envolvendo outros subconvênios, constou dos ofícios citatórios dos responsáveis, de forma expressa, a irregularidade de que houve um deficiente acompanhamento e fiscalização dos convênios, fundamentando a irregularidade com base nas alíneas do item II da Cláusula Terceira do Convênio 48/2004.

13. Pondera que a unidade técnica, em sua instrução de peça 41, p. 6-7, não atribuiu a irregularidade de deficiente supervisão e acompanhamento ao recorrente.

14. Em vista disso, entende ter ocorrido *error in procedendo* na instrução que fundamentou a citação do recorrente. Por esse motivo, conclui pelo acolhimento da preliminar arguida e propõe o

Continuação do TC 014.686/2016-3

arquivamento dos autos em relação ao recorrente e ao Sr. Carmelo Zitto Neto, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.

II

15. Data vênua do entendimento da Secretaria, este representante do MPTCU pondera que não houve falha nas citações dos responsáveis.

16. Cumpre destacar que eles subscreveram o Convênio Sert/Sine 188/2004, bem como atuaram no processo de autorização para liberação de verbas à entidade executora.

17. A citação dos responsáveis também foi mais detalhada do que faz crer a Serur, já que nos Ofícios citatórios (peças 49 e 50) consta que os responsáveis deveriam apresentar alegações de defesa quanto às irregularidades indicadas na documentação anexa, que integrou as comunicações encaminhadas. O principal documento encaminhado foi a instrução técnica, que delimitou as responsabilidades e propôs a citação (peça 41).

18. A irregularidade do não alcance dos objetivos do ajuste foi imputada a todos os responsáveis. Com efeito, mostra-se equivocada a Serur ao afirmar que essa comprovação caberia apenas à entidade executora e ao seu dirigente.

19. O acordo da Sert e do Sine com a Plural (Convênio 188/2004) somente foi possível após formalizado o Convênio 48/2004 com o Ministério do Trabalho e Emprego.

20. Como intermediadora, cabia à Sert/SP e ao Sine/SP demonstrarem junto ao MTE o regular cumprimento do objeto, bem como a execução financeira, com base nas normas vigentes. A fiscalização da aplicação dos recursos era apenas uma das diferentes atribuições dos responsáveis, sendo a principal, e que abrange todas as demais, a de demonstrar o alcance dos objetivos pactuados e não apenas em fiscalizar a execução dos subconvênios celebrados.

21. Ao celebrarem subconvênios, esse fato não alterou a situação jurídica da Sert/SP perante o MTE, e nem a obrigatoriedade de apresentarem documentos que demonstrassem a correta aplicação dos recursos.

22. Com isso, era responsabilidade da Plural prestar contas à Sert/Sine e, estes, ao MTE. Nesse cenário, não há que se falar em separar ou diferenciar as responsabilidades, na ausência de elementos de prova para se concluir nessa linha.

23. A instrução técnica à peça 41 foi clara ao apontar que os responsáveis deveriam comprovar, junto ao MTE, o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004, celebrado como subconvênio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP.

24. A demonstração disso se daria por meio de provas do comparecimento dos alunos aos cursos, a entrega dos certificados, o encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho, a adequada qualificação técnica dos instrutores e a realização da supervisão pedagógica.

25. Essa prova também era de responsabilidade da Plural, como executora, cuja obrigação era apresentar uma prestação de contas completa à Sert/SP e, esta, após analisá-la e aprová-la, encaminhar ao MTE.

26. Além disso, a obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos passava pelo cumprimento dos termos do ajuste previstos na Cláusula Terceira, inciso II, do Convênio 48/2004, bem como nas cláusulas do subconvênio 188/2004, conforme transcrito pela unidade instrutiva à peça 163, p. 8-9.

27. A própria instrução técnica ressalta que, com a celebração do convênio e a transferência de recursos do MTE à Sert/SP, a Sert/SP tornou-se responsável pela gestão e pela prestação de contas dos recursos, mesmo que tenha depois terceirizado a execução do objeto.

Continuação do TC 014.686/2016-3

28. Para os olhos do MTE, quem executou o ajuste principal foi a Sert/SP e os resultados do ajuste deveriam ser cobrados da Sert/SP. Não há transferência de responsabilidade a terceiros e nem poderia. Assim, incabível restringir a responsabilidade dos ex-gestores apenas à fiscalização do subconvênio.

29. Também não há que se falar na ocorrência de *error in procedendo* por uma suposta falha da individualização das condutas dos responsáveis, de modo que o MPTCU discorda da proposta de arquivamento das contas dos responsáveis com base nesse fundamento.

III

30. Quanto à prescrição, a análise da Serur ocorreu pouco antes da publicação da Resolução 344/2022, que passou a regular a matéria no âmbito do TCU.

31. Nesse novo regramento, os arts. 4º e 5º da Resolução definem os termos iniciais do prazo de prescrição quinquenal e as suas causas interruptivas, respectivamente. A norma ainda previu no art. 8º a possibilidade de haver a prescrição intercorrente trienal, cujo prazo poderá ser interrompido por qualquer ato relevante que evidencie o andamento regular do processo.

32. Em sua análise, a Serur considerou como termo inicial para contagem do prazo prescricional, a data em que o processo foi autuado no Tribunal, ou seja, o dia 19/5/2016.

33. Partiu do pressuposto que o caso se trataria de uma fiscalização, e assim o prazo prescricional deveria se iniciar da data em que o Tribunal tomou ciência dos fatos.

34. Na verdade, em que pese a CGU ter realizado a fiscalização do caso, estamos diante de um convênio, o qual previu uma data limite para que o convenente prestasse contas.

35. Nesses casos, deve-se aplicar o previsto no inciso II do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022:

Seção II**Do Termo Inicial**

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

36. Com base nisso, temos de buscar os marcos temporais interruptivos da prescrição desde a fase interna, conforme previsto no parágrafo único do art. 6º da citada Resolução:

Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

37. Embora nem sempre os processos autuados no Tribunal tenham elementos suficientes para fazermos essa análise, no presente caso é possível identificar diferentes marcos temporais para efetuar essa análise.

38. Assim, ao compulsar as peças processuais, não identifiquei a paralisação dos autos por um prazo que caracterizasse a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva da União, tanto sob o aspecto quinquenal, como trienal (intercorrente).

39. Para demonstrar isso, relaciono os principais eventos interruptivos e suspensivos da contagem da prescrição da fase interna da TCE, até o início da fase externa:

Continuação do TC 014.686/2016-3

Fase interna da TCE

Data	Ato inequívoco de apuração	Localização nos autos	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2011
5/3/2005	Fim do prazo para apresentação da prestação de contas do Convênio 188/2004 entre a Sert/SP e a Plural.	peça 3, p. 321	Art. 4º, inciso II (<i>termo a quo</i>)
2/1/2007	Portaria 1/2007, que designou a Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE.	peça 2, p. 6	Art. 5º, inciso II
12/3/2007*	Notificação da Sert/SP pela CTCE do MTE solicitando documentos referentes à execução física e financeira de todos os convênios/contratos no âmbito do convênio guarda-chuva 048/2004 – SERT/SP (Ofício 001/2007, de 28/2/2007).	peça 1, p. 192 e 194	Art. 5º, incisos I e II
2/5/2007*	Reiteração de solicitação de documentos e esclarecimentos pela CTCE do MTE (Ofício 002/2007, de 26/4/2007).	peça 1, p. 196 e 198	Art. 5º, incisos I e II
15/6/2007*	Atendimento pela SERT/SP aos ofícios da CTCE do MTE (Ofício 641/2007, de 11/6/2007).	peça 1, p. 200-336	Art. 5º, inciso II
27/8/2009	Publicação da última Portaria que determinou a apuração das ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 537, 2º sorteio de projeto de fiscalização de unidades da federação (CGU) e na Nota Informativa 489/CGCC/SPOA/SE/MTE, quanto à aplicação dos recursos do FAT repassados ao Estado de São Paulo – Convênio 48/2004.	peça 2, p. 6	Art. 5º, inciso II
10/11/2009	Relatório TCE	peça 2, p. 4-38	Art. 5º, inciso II
14/12/2010	Portaria 117/2010, compõe CTCE para realizar o desmembramento da TCE do Convênio 48/2004 por subconvênio.	peça 2, p. 42-44	Art. 5º, inciso II
25/1/2011	Ata de instalação da CTCE instituída pela Portaria 117/2010.	peça 2, p. 50	Art. 5º, inciso II
30/6/2011	Portaria 52/2011, constitui GTCE.	peça 2, p. 60-64	Art. 5º, inciso II
10/9/2012	Ofício 50/2012, comunicando a Sert/SP a continuidade das apurações a respeito da execução do Convênio 48/2004 e seus subconvênios.	peça 2, p. 74	Art. 5º, inciso II
4/10/2012	Ofício 52/2012, comunicando a Sert/SP a falta de envio de vinte processos autuados de ações pactuadas no âmbito do Convênio 48/2004 (subconvênios).	peça 2, p. 78	Art. 5º, inciso II
12/12/2012	Ofício 64/2012, comunicando a Sert/SP a falta de	peça 2, p. 116	Art. 5º, inciso II

Continuação do TC 014.686/2016-3

Data	Ato inequívoco de apuração	Localização nos autos	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2011
	envio de dez processos autuados de ações pactuadas no âmbito do Convênio 48/2004 (subconvênios).		
10/3/2014	15ª Reunião da GTCE.	peça 2, p. 168	Art. 5º, inciso II
26/9/2014	Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE – análise inicial da TCE relativa ao convênio SERT/SINE 188/2004.	peça 5, p. 317-322	Art. 5º, inciso II
1º/10/2014*	Ofício 696/2014/GETCE/SPPE/MTE, notificação do Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro.	peça 5, p. 323 e 343	Art. 5º, inciso I
3/10/2014*	Ofício 697/2014/GETCE/SPPE/MTE, notificação do Sr. Carmelo Zitto Neto.	peça 5, p. 328 e 344	Art. 5º, inciso I
1º/10/2014*	Ofício 698/2014/GETCE/SPPE/MTE, notificação do Sr. José Carlos Lemes.	peça 5, p. 333 e 345	Art. 5º, inciso I
10/10/2014*	Ofício 699/2014/GETCE/SPPE/MTE, notificação da Plural (Associação Para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida).	peça 5, p. 338, 346 e 349	Art. 5º, inciso I
12/5/2015	Relatório de TCE 11/2015	peça 2, p. 266-275	Art. 5º, inciso II
12/11/2015	Relatório de Auditoria 2238/2015	peça 2, p. 339-345	Art. 5º, inciso II
19/5/2016	Autuação da TCE no TCU	capa do processo	Art. 5º, inciso II

* considerada a data do AR ou do edital

IV

40. Ante o exposto, *data vênia* da proposta de encaminhamento sugerida, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento do recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão recorrido.

Ministério Público de Contas, em fevereiro de 2023.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral