

Processo TC-028.974/2015-8 (com 11 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE em decorrência de irregularidades apuradas na execução dos Convênios Sert/Sine 82/1999 (peça 1, pp. 111/9) e 131/1999 (peça 5, pp. 93/101), celebrados pelo estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – Sert/SP, com, respectivamente, o Centro de Habilitação Promove – CHP (CNPJ 69.127.611/0001-00) e o Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São PauloSP – Ceabra (CNPJ 02.406.518/0001-55), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT repassados àquele ente federativo por meio do Convênio MTE/Serfor/Codefat 4/1999-Sert/SP, com vistas à execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor (peças 1, pp. 19/37, e 5, pp. 16/26).

Celebrado com o Centro de Habilitação Promove – CHP no valor de R\$ 23.650,40, o Convênio Sert/Sine 82/1999, com vigência de 23/9/1999 a 23/9/2000, teve por objeto a realização de cursos de formação de mão de obra, nas áreas de artesanato, costura e cartoneiro, para 47 treinandos (peça 1, pp. 53/71 e 111/9).

A transferência de recursos ao CHP deu-se da seguinte forma (peça 1, pp. 123/5):

CHEQUE	VALOR (R\$)	DATA DO DEPÓSITO NA CONTA DO CHP
1298	9.460,16	13/10/1999
1638	14.190,24	1/12/1999
TOTAL	23.650,40	-

A prestação de contas está juntada à peça 1, pp. 131/54. Constan diários de classe e listas de frequência, bem como documentação comprobatória de despesas, às peças 1, pp. 161/203, e 2, pp. 3/63 e 79/141, e relatório de atividades à peça 2, pp. 64/77.

Firmado com o Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo – Ceabra/SP no valor de R\$ 15.215,00, o Convênio Sert/Sine 131/1999, com vigência de 5/11/1999 a 5/11/2000, objetivou a realização de cursos de formação de mão de obra, para 175 treinandos, nas áreas de telemarketing, manicure, garçom, cabelos étnicos, portaria e segurança, balconista e empacotador no comércio e técnicas básicas de eletricitista residencial (peça 5, pp. 50/64 e 93/101).

A transferência de recursos ao Ceabra/SP ocorreu nos moldes seguintes (peça 5, pp. 106/8):

CHEQUE	VALOR (R\$)	DATA DO DEPÓSITO NA CONTA DO CEABRA
1405	6.086,00	2/12/1999
1508	9.129,00	21/12/1999
TOTAL	15.215,00	-

A prestação de contas está anexa à peça 5, pp. 113/49 e 153/8, incluindo diários de classe, listas de frequência e documentação comprobatória de despesas.

As irregularidades identificadas na execução de cada ajuste foram, consoante relato da Secex/SP (peça 9, itens 8.1 e 9.1), as seguintes:

a) **Convênio 82/1999** (Nota Técnica 35/2014/GETCE/SPPE/MTE à peça 2, pp. 171/4, e Relatório de Tomada de Contas Especial à peça 4, pp. 6/18):

IRREGULARIDADES	DÉBITO APURADO	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS
a) apresentação de documentos contábeis que não atendem às formalidades legais, conforme estipulado no artigo 30 da IN/STN 1/1997; b) não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transporte, refeição, material didático e certificados aos treinandos; c) diários de classe apresentados pela contratada divergem dos apresentados pela Sert/SP; d) não comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho.	R\$ 23.650,40, abatido da quantia de R\$ 81,01, relativa ao ressarcimento efetuado em 19/1/2000 (peça 2, p. 174).	Centro de Habilitação Promove - CHP (entidade executora), Marilena Flores Martins (presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP).

b) **Convênio 131/1999** (Nota Técnica 25/2014/GETCE/SPPE/MTE à peça 5, pp. 189/93, e Relatório de Tomada de Contas Especial à peça 6, pp. 17/23):

IRREGULARIDADES	DÉBITO APURADO	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS
a) não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transporte, lanches, material didático e certificados aos treinandos, contrariando a Cláusula Segunda, item II, alíneas “o” e “s” do termo de convênio; b) falta de fiscalização dos serviços prestados, com infração aos dispositivos contidos na Cláusula Segunda, inciso I, alínea “b”, do termo convenial; c) não comprovação de realização das despesas com pessoal, seguro de vida e outros (diplomas, folhetos, divulgação e manutenção); d) não comprovação de realização das despesas com comprovação da cota de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho; e) apresentação de documentos contábeis com descrição genérica	R\$ 15.215,00, abatido da quantia de R\$ 0,22, relativa ao ressarcimento efetuado em 18/1/2000 (peça 5, p. 192).	Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo – Ceabra/SP (entidade executora), João Carlos Borges Martins (presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP).

dos produtos/serviços, sem discriminação da quantidade e do preço unitário; f) apresentação de documentos contábeis sem validade fiscal.		
---	--	--

Notificados pelo órgão repassador dos recursos (peças 2, pp. 175/200, e 5, pp. 196/217), somente apresentaram defesa o CHP e a sr.^a Marilena Flores Martins (peças 3, pp. 45/135, e 4, pp. 1/5), cujas razões foram sintetizadas pela unidade técnica à peça 9, item 8.5. Os demais responsáveis permaneceram silentes (peças 4, p. 11, e 6, p. 22).

O valor atualizado individual dos débitos relativos aos Convênios Sert/Sine 82/1999 e 131/1999 é inferior ao limite de R\$ 75.000,00 para prosseguimento da TCE.

O sr. Coordenador do GETCE/SPPE/MTE propôs a consolidação dos débitos, conforme despacho cujo teor ora se transcreve (peça 4, p. 46):

“Considerando as atribuições que lhe foram designadas por meio da Portaria nº 52, de 30/06/2011, e alterações, o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais encaminha o processo de TCE autuado sob nº. 46219.012489/2006-10, e anexos, relativo aos instrumentos firmados no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 004/99-SERT/SP e Termo Aditivo nº 001/99, entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho - SERT/SP e o Centro de Habilitação Promove – CHP, para que, após os trâmites internos, seja remetido à Controladoria-Geral da União – CGU, para os devidos fins.

Na oportunidade, informamos que em cumprimento ao art. 15, inciso IV, da IN TCU nº 71/2012, que determina que a autoridade competente consolide os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6º, inciso I, da mesma Instrução Normativa, procedemos à consolidação do débito referente ao processo nº 46219.012830/2006-29, convênio firmado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho - SERT/SP e o CEABRA-SP - Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo, cabendo à Setorial de Contabilidade realizar o registro no SIAFI, conforme ficha de qualificação consolidada anexa a este expediente.”

A Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório/Certificado de Auditoria 1.334/2015, abrangendo os dois ajustes, indicando Walter Barelli e Luís Antônio Paulino como “*responsáveis principais*” e Centro de Habilitação Promove, Marilena Flores Martins, Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo e João Carlos Borges Martins como “*responsáveis solidários*” (peça 4, pp. 56/62, destacando-se o item 2.2 do referido relatório).

Nesse cenário, a Secex/SP propõe, de plano, em pareceres uniformes, o seguinte (peças 9/11):

- “a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 71/2012; e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), ao Centro de Habilitação Promove - CHP (CNPJ 69.127.611/0001-00), ao Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo - Ceabra (CNPJ 02.406.518/0001-55), à Sra. Marilena Flores Martins (CPF 767.563.358-04) e aos Srs. João Carlos Borges Martins (CPF 326.454.308-72), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20)

e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49).”

As razões do convencimento da unidade técnica são as que seguem (peça 9):

a) nestes autos, foi realizada a consolidação dos processos relativos aos Convênios 82/1999 e 131/1999, tendo em vista que, individualmente, os débitos apurados não atingem o valor mínimo de R\$ 75.000,00 para prosseguimento da TCE;

b) no que se refere ao Convênio 82/1999 (Centro de Habilitação Promove – CHP), o valor atualizado até 5/11/2015 totalizava R\$ 67.281,06 (peça 7);

c) em relação ao Convênio 131/1999 (Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo – Ceabra), o valor atualizado até 5/11/2015 alcançava R\$ 43.419,24 (peça 8);

d) como se nota pelo teor do despacho do Coordenador Substituto do GETCE/SPPE (peça 4, p. 46), entende-se ter ocorrido engano na interpretação do artigo 15 da IN/TCU 71/2012, que assim estabelece:

“Art. 15. A autoridade competente deve:

(...)

IV - consolidar os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6º, inciso I, desta Instrução Normativa e constituir tomada de contas especial se o seu somatório, perante o mesmo órgão ou entidade repassadora, atingir o referido valor. (grifo nosso)”

e) no caso em questão, os processos não foram constituídos contra os mesmos responsáveis, sendo coincidentes apenas os srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, tendo em vista que o primeiro convênio se refere ao Centro de Habilitação Promove, ao passo que o segundo se relaciona com o Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo - Ceabra. De igual forma, os presidentes das entidades beneficiárias são diversos, haja vista que o gestor da primeira entidade, à época da celebração do ajuste, era a sr.^a Marilena Flores Martins, enquanto o responsável pelo Ceabra era o sr. João Carlos Borges Martins;

f) o citado ato normativo deverá ser aplicado apenas nos casos de débitos contra os mesmos responsáveis, diferentemente dos processos ora analisados, instaurados contra duas entidades beneficiárias diferentes;

g) ao apreciar o TC-018.586/2012-0, este Tribunal declarou a insubsistência dos Acórdãos 2.230/2013-2ª Câmara e 2.233/2013-2ª Câmara, em face de não ter sido observado o disposto no artigo 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012 (Acórdão 4.584/2013-2ª Câmara). Consoante o apurado pelo MP/TCU, nos referidos julgados, este Tribunal teria determinado o arquivamento dos processos em vista da baixa materialidade dos débitos. No entanto, o Exmo. Sr. Subprocurador-Geral apurou que havia outros três processos instaurados pelo mesmo órgão repassador, em desfavor dos mesmos responsáveis (TC 042.015/2012-0, 016.692/2011-0 e 011.389/2011-7), cujo montante somado ultrapassava o limite estabelecido pela IN/TCU 71/2012, razão pela qual o TCU declarou, de ofício, a insubsistência dos Acórdãos 2.230/2013-2ª Câmara e 2.233/2013-2ª Câmara, restituindo o processo ao relator original, para adoção das medidas pertinentes à citação de todos os responsáveis;

h) em consulta efetuada aos quatro processos, verificou-se que as tomadas de contas especiais foram instauradas contra responsáveis idênticos em todos os processos;

i) no caso em análise, percebe-se situação oposta àquela tratada nos quatro processos, objeto dos Acórdãos 2.230/2013-2ª Câmara e 2.233/2013-2ª Câmara, visto que as TCEs foram instauradas contra duas diferentes entidades beneficiárias, com presidentes diversos, motivo pelo qual se entende não aplicável o disposto no artigo 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012;

j) a rigor, dever-se-ia propor a protocolização de um processo para cada um dos convênios em análise, bem como a restituição do processo à CGU, para emissão do relatório e

certificado de auditoria para cada um dos processos, separadamente. No entanto, por economia processual, deixa-se de propor essa medida;

k) nos termos do disposto no artigo 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, individualmente, o valor atualizado de cada débito não atinge o valor mínimo de R\$ 75.000,00 para prosseguimento da TCE, razão pela qual se propõe o arquivamento do presente processo;

l) em casos similares ao tratado neste processo, o TCU decidiu arquivar os autos (Acórdãos 6.593/2014, 7.388/2014, 7.392/2014, 1.277/2015 e 1.769/2015, todos da 1ª Câmara);

m) assim, tendo em vista a consolidação indevida dos débitos relativos aos Convênios 82/1999 e 131/1999, sob o fundamento do artigo 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012, em face de as tomadas de contas especiais não terem sido instauradas contra os mesmos responsáveis, associado ao fato de que, individualmente, o valor atualizado monetariamente dos débitos não atinge o valor mínimo de R\$ 75.000,00, estipulado no artigo 6º, inciso I, do mencionado ato normativo, propõe-se o arquivamento do processo, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis (artigos 212 do RI/TCU e 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012).

II

Com as devidas vênias, o Ministério Público de Contas dissente da proposição da unidade técnica.

É fato que não existe identidade absoluta entre os responsáveis no âmbito de cada ajuste. Contudo, como a própria Secex/SP reconhece, os srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, integram o polo passivo das relações jurídicas envolvendo o CHP e o Ceabra. Neste sentido, estes foram indicados pela CGU, no Relatório de Auditoria 1.334/2015, como “*responsáveis principais*” pelo dano (peça 4, p. 58, item 2.2).

Como visto, a unidade técnica entende ter havido equívoco do ministério na interpretação do artigo 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012, segundo o qual:

“Art. 15. A autoridade competente deve:

(...)

IV - consolidar os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6º, inciso I, desta Instrução Normativa e constituir tomada de contas especial se o seu somatório, perante o mesmo órgão ou entidade repassadora, atingir o referido valor.”

De acordo com a Secex/SP, a consolidação dos débitos seria devida apenas na hipótese de débitos contra os mesmos responsáveis (peça 9, itens 17/8).

Embora essa interpretação seja possível, por prestigiar a racionalização administrativa, o Ministério Público de Contas entende que, para maior efetividade do controle externo, o aludido dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a existência de um único responsável em comum autoriza a consolidação de débitos de diferentes tomadas de contas especiais, desde que, é claro, haja conveniência e oportunidade e a consolidação não gere tumulto na instrução processual.

Lembre-se que, em se tratando da execução de ajustes no bojo do Planfor, a conduta dos dirigentes da Secretaria Estadual do Emprego e da Coordenação Estadual do Sine tem relevância, no mais das vezes, para o sucesso ou o insucesso das ações de educação profissional.

Prova disso é que os srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino estão arrolados, como responsáveis, em inúmeros outros processos de TCE em tramitação nesta Corte, o que, por si só, justifica a continuidade da apuração ora em análise, à luz do espírito do mencionado artigo 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012.

No presente feito, em que pese o tempo decorrido desde o repasse dos recursos, cumpre

lembrar que os responsáveis foram notificados pelo órgão concedente dos recursos em 2014 (peças 2, pp. 175/200; 4, pp. 10/1; 5, pp. 196/217, e 6, p. 21), mas somente apresentaram defesa, em agosto/2014, o CHP e a sr.^a Marilena Flores Martins (peças 3, pp. 45/135, e 4, pp. 1/5).

A respeito, consoante informações registradas nos respectivos relatórios de tomada de contas especial, a CTCE/MTE solicitou:

a) ao CHP, ainda em 2006, a documentação referente à execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 82/1999 (peças 1, pp. 39/42, e 4, p. 10, item 15). A entidade apresentou, à época, esclarecimentos e documentos (peça 1, pp. 43/5);

b) ao Ceabra/SP, em 2006, a documentação referente à execução física e financeira do Convênio Sert/Sine 131/1999 (peças 5, pp. 38/9, e 6, p. 21, item 15). Assim como o CHP, a entidade também apresentou, naquele exercício, justificativas e documentação (peça 5, pp. 40/1).

Em face do exposto, não cabe presumir que o lapso temporal possa ser fator impeditivo do chamamento dos responsáveis ao presente feito.

Sobre o transcurso de tempo, veja-se, a título de ilustração, dois precedentes desta Casa:

“O transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, apesar de admitido em tese, precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.” (Acórdão 6.018/2015 – 2ª Câmara)

“O transcurso de longo período de tempo entre os fatos e a instauração de tomada de contas especial pode, em tese, comprometer o exercício do direito de defesa, com reflexos negativos na validade do processo. Entretanto, essa hipótese deve ser avaliada em confronto com elementos adicionais do caso concreto, de modo a que fique assegurada a inviabilidade do prosseguimento do feito.” (Acórdão 3.535/2015 – 2ª Câmara)

Cabe, pois, com fundamento nos artigos 10, § 1º, 11 e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, promover a citação de todos os responsáveis solidários, pelo valor integral repassado no âmbito de cada um dos ajustes, deduzidas as quantias já restituídas, a fim de que recolham o valor devido e/ou apresentem alegações de defesa, ante as irregularidades apuradas na execução dos Convênios Sert/Sine 82/1999 e 131/1999, conforme, respectivamente, Nota Técnica 35/2014/GETCE/SPPE/MTE-Relatório de Tomada de Contas Especial (peças 2, pp. 171/4, e 4, pp. 6/18) e Nota Técnica 25/2014/GETCE/SPPE/MTE-Relatório de Tomada de Contas Especial (peças 5, pp. 189/93, e 6, pp. 17/23).

Se acolhida a proposta de citação, o Ministério Público de Contas alerta que, nos ofícios a serem encaminhados, devem ser apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência das irregularidades apuradas, nos termos da Súmula TCU 98 e do item 9.4 do Acórdão 568/2007 – Plenário, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa.

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinente a medida saneadora alvitada, o Ministério Público de Contas manifesta-se, sucessivamente, de acordo com a proposição da Secex/SP (peças 9/11).

Brasília, em 28 de fevereiro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador