

**TC 028.710/2015-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

**Responsáveis:** Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo (CNPJ 61.669.313/0001-29); Paulo Fernandes Lucania (CPF 159.237.978-87); Walter Barelli (CPF 008.056.888-20); e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49)

**Advogado/Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** citação

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada intempestivamente pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão da impugnação total de despesas do Convênio Sert/Sine 81/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

## HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 16-26), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Na condição de órgão estadual gestor do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros contratos e convênios com entidades no Estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foi celebrado o Convênio Sert/Sine 81/99 (peça 1, p. 120-127) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercários, ex-Fecesp), no valor de R\$ 279.691,50 (cláusula quinta), com vigência de doze meses a partir de sua celebração (cláusula décima), objetivando o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) e do Peq/SP-99 (Plano Estadual de Qualificação), por meio de disponibilização de cursos de formação de mão de obra para 5.745 treinandos (cláusula primeira).

5. Ao Sert/Sine caberia repassar o montante de R\$ 279.691,50 (cláusula sexta). Os recursos financeiros do citado convênio foram repassados pela Sert/SP à entidade, por meio dos cheques 1363-3 e 1682-9, da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 111.984,60 e R\$ 167.976,90, depositados em 20/10/1999 e 10/1/2000, respectivamente (peça 1, p. 133 e 135).

6. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

7. Em face dessas constatações, a Secretaria de Política Pública de Emprego-SPPE do MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 3), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. A partir das conclusões da referida comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras, totalizando 176 processos de TCE.

8. As tomadas de contas especiais foram enviadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE para julgamento deste Tribunal, totalizando 21 processos autuados no exercício de 2012. No exercício de 2014, ingressaram mais 82 processos. Observa-se que os gestores responsabilizados no âmbito da Sert/SP são os mesmos na maior parte das tomadas de contas especiais, visto que desempenhavam funções de supervisão e acompanhamento dos convênios e contratos firmados com as entidades executoras.

9. No presente processo, o GETCE (Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, que deu continuidade aos trabalhos da CTCE) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 81/99, conforme Nota Técnica 67/2014/GETCE/SPPE/MTE, datada de 17/10/2014, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 11/11/2014 (respectivamente à peça 7, p. 117-123, e peça 8, p. 49-69), tendo constatado as seguintes irregularidades (peça 7, p. 122):

a) não comprovação da execução física e financeira, em face da não apresentação dos documentos contábeis das despesas realizadas na execução do Convênio SERT 081/99; com infração ao disposto na Cláusula Oitava Incisos I e II do Convênio SERT/SINE 081/99; no art. 70, § único da CF/88; no art. 145 do Decreto Federal nº 93.872/86; artigos 20 e 30 da IN STN nº 01/97, não comprovação da entrega do vale transporte, material didático e da alimentação (Cláusula Segunda, "s-7", do Convênio), dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho (Cláusula Segunda, "s-8", do Convênio) e do seguro obrigatório aos treinandos (Cláusula Segunda, "i", do Convênio);

b) falta de fiscalização dos serviços prestados com infração aos dispositivos contidos nas Cláusulas Terceira e Oitava do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99 — SERT/SP, Cláusula Segunda, Inciso I alínea "b" do Convênio SERT nº 081/99 e art. 23 da IN/STN 01/97.

10. A partir da análise dos documentos financeiros, o GETCE concluiu que o dano ao erário foi de R\$ 260.045,92 a valores da época, como se segue:

Tabela 1 – Débito líquido

Data	Natureza	Valor repassado (R\$)
20/10/1999	Débito	111.984,60
21/12/1999	Débito	167.976,60
2/3/2000	Crédito	(11.636,00)
9/3/2000	Crédito	(6.327,09)
20/4/2000	Crédito	(1.952,49)
<b>Total</b>		<b>260.045,92</b>

Fonte: peça 8, p. 73

11. Em 6/1/2015, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o

Relatório de Auditoria 1301/2015 (peça 8, p. 151-155) e o Certificado de Auditoria 1301/2015 (peça 8, p. 157), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1301/2015 acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se pela irregularidade das presentes contas (peça 8, p. 158).

12. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria, no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 8, p. 161).

### EXAME TÉCNICO

13. Como afirmado anteriormente, a impugnação total das despesas do convênio decorre da (peça 7, p. 122):

- a) não comprovação da execução física e financeira, em face da não apresentação dos documentos contábeis das despesas realizadas na execução do Convênio SERT nº 081/99; com infração ao disposto na Cláusula Oitava Incisos I e II do Convênio SERT/SINE 081/99; no art. 70, § único da CF/88; no art. 145 do Decreto Federal nº 93.872/86; artigos 20 e 30 da IN STN nº 01/97, não comprovação da entrega do vale transporte, material didático e da alimentação (Cláusula Segunda, "s-7", do Convênio), dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho (Cláusula Segunda, "s-8", do Convênio) e do seguro obrigatório aos treinandos (Cláusula Segunda, "i", do Convênio);
- b) falta de fiscalização dos serviços prestados com infração aos dispositivos contidos nas Cláusulas Terceira e Oitava do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 004/99 — SERT/SP, Cláusula Segunda, Inciso I alínea "b" do Convênio SERT nº 081/99 e art. 23 da IN/STN 01/97.

14. A Nota Técnica 67/2014/GETCE/SPPE/MTE apontou que (peça 7, p. 118-119):

O GETCE procedeu ao exame detalhado dos documentos e verificou que não constam dos autos comprovantes da entrega do material didático, alimentação, vale transporte, relação das pessoas envolvidas no projeto, da disponibilização do seguro de vida e do encaminhamento do percentual previsto de educandos ao mercado de trabalho (...) além disso, a entidade contratada não apresentou documentos que comprovassem os pagamentos das pessoas envolvidas na execução do objeto, aquisição de material didático, transporte, seguro de vida, alimentação e "outros" de acordo com o plano de aplicação de recursos constante do plano de trabalho.

(...)

Diante do exposto, embora esteja formalmente demonstrada a informação, nos Relatórios Técnicos das Metas Atingidas, dos Diários de Classe e das Listas de Frequência, no sentido de que os serviços teriam sido integralmente prestados, não se torna passível de aceitação para fins de comprovação da execução das ações de qualificação profissional, vez que não foi apresentado os documentos necessários à comprovação da realização do objeto do Convênio

15. Destarte, houve a impugnação total de despesas. Uma vez que a conveniente já havia restituído R\$ 19.915,58 à Sert/SP, o valor final do débito foi de R\$ 260.045,92 (peça 7, p. 121).

16. Os senhores Walter Barelli, Luis Antônio Paulino, Paulo Fernandes Lucania e a Fecomercários foram notificados do débito mediante, respectivamente, os Ofícios 757/2014/GETCE/SPPE/MTE, 758/2014/GETCE/SPPE/MTE 759/2014/GETCE/SPPE/MTE, 760/2014/GETCE/SPPE/MTE, todos de 17/10/2014 (peça 7, p. 136-156).

17. Apenas a Fecomercários manifestou-se (peça 7, p. 163-204). A defesa do instituto foi examinada pelo tomador de contas especial, que manteve a glosa integral das despesas (peça 8, p. 59-67).

18. Para o tomador de contas, a mera demonstração da existência do objeto não comprova a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, caso venha desacompanhada da documentação contábil e financeira pertinente, de modo que (peça 8, p. 63):

(...) a comprovação das despesas individualizadas no projeto apresentado (...) é imprescindível para se estabelecer um vínculo entre os recursos do convênio repassados pela SERT e as despesas efetuadas para cumprimento do objeto contratado, logo, a comprovação financeira está vinculada ao cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos do convênio e vice-versa.

19. Compulsando os autos, conclui-se que não é possível verificar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas pelo convenente (notas fiscais e recibos) e o objeto do convênio. De fato, não foram encontradas, por exemplo, cópia de documentação atestando a entrega de vale transporte aos alunos. O mero pagamento de valores a empresas de transporte (peça 1, p. 1-3) não é, por si só, demonstração de que os treinandos receberam os respectivos vales no âmbito do ajuste.

20. Saliente-se que o GETCE solicitou junto à entidade a documentação contábil que atestasse a execução das despesas do convênio (peça 1, p. 46). Porém (peça 7, p. 121),

Apesar das disposições legais e contratuais no sentido da obrigatoriedade da comprovação financeira das despesas realizadas e ainda da declaração de posse e guarda dos documentos contábeis, a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo não os disponibilizou em sua integralidade a este GETCE, omissão que impossibilitou à análise financeira quanto à correta aplicação dos recursos transferidos à Contratada.

21. Nesse ponto, conforme enunciado do Acórdão 2.864/2013-TCU-Plenário, o Tribunal tem farta jurisprudência no sentido de que:

A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio de convênio, sendo obrigação do gestor comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear o objeto. É necessária a demonstração efetiva do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

22. A defesa também ponderou que não houve má-fé dos gestores. Porém, a imputação de débito não tem natureza sancionatória e visa apenas recompor o erário ante a ausência de demonstração de que os recursos públicos foram aplicados de forma adequada. Destarte, não há a necessidade de comprovar que os responsáveis agiram de má-fé.

23. Da mesma forma, os advogados questionam a legalidade da imputação solidária de débito entre os responsáveis, alegando que o instituto da solidariedade não se presume, decorrendo unicamente da lei. Nesse ponto, cumpre ressaltar que, no caso de tomada de contas especial, a solidariedade, inclusive de pessoa jurídica, é decorrente dos arts. 12, inciso I, e 16, inciso III, §2º, da Lei 8.443/1992.

24. No tocante à alegação de que a Sert/SP havia considerado válidas as contas apresentadas, de modo que qualquer fragilidade na fiscalização seria responsabilidade dos dirigentes daquela Secretaria, não há que se perder de vista a natureza solidária do débito e as exigências constantes do Termo do Convênio, a saber:

[é obrigação da convenente]

(...)

s) realizar a prestação de Contas encaminhando à SERT os seguintes documentos:

7.declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;

8.Entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos

(...)

CLÁUSULA OITAVA — A CONTABILIDADE

I — da Contabilidade

Obriga-se a FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO a registrar em sua contabilidade analítica, em conta específica do grupo vinculado ao ativo financeiro, os recursos recebidos da SECRETARIA, tendo como contrapartida, conta adequada do passivo financeiro, com subcontas identificando o convênio e a especificação da despesa.

II — dos Documentos

A FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO manterá arquivado em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de convênio.

25. Vale destacar que o débito imputado a Fecomerciários decorre da “não apresentação dos documentos contábeis das despesas realizadas” e da “não comprovação da entrega do vale transporte, material didático e da alimentação (...) dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho e do seguro obrigatório aos treinandos (...)” (peça 8, p. 139).

26. Finalmente, com relação à prescrição, cumpre analisar, para cada responsável, o histórico das notificações, em observância à Instrução Normativa - TCU 71/2012.

27. Em relação aos senhores Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, cumpre destacar que não consta nos autos qualquer notificação aos referidos responsáveis em data anterior a 2014. As comprovações das notificações encaminhadas a ambos gestores em 2014 encontram-se à peça 7, p. 136-147. O próprio relatório do tomador de contas especial deixa claro que as notificações dos responsáveis supra ocorreram em 2014 (peça 6, p. 7-8).

28. Infere-se, portanto, que tais responsáveis não devem ser citados, devido ao longo lapso temporal transcorrido desde o fato gerador do dano ao erário até a data da primeira notificação, que prejudica substancialmente o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório. Nos termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, a instauração de tomada de contas especial é dispensada quando "houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente".

29. Assim, em situações análogas, em que há longo decurso de tempo entre os fatos motivadores da tomada de contas especial e a notificação dos responsáveis, este Tribunal já decidiu pelo arquivamento dos autos, com base nos dispositivos supracitados, dado o prejuízo ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa. A respeito, destacam-se os seguintes julgados, dentre outros: Acórdão 2.513/2014-TCU-1ª Câmara, Acórdão 8.044/2013-TCU-1ª Câmara, Acórdão 6.354/2013-TCU-1ª Câmara; Acórdão 3.823/2013-TCU-1ª Câmara e Acórdão 3.122/2013-TCU-1ª Câmara.

30. Em reforço a esse entendimento, convém reproduzir ainda excerto do voto condutor do Acórdão 4.057/2008-TCU-2ª Câmara, ocasião em que o Ministro Benjamin Zymler assim se manifestou:

A jurisprudência desta Corte de Contas tem se firmado no sentido de que a demora na instauração da TCE, assim como na notificação do responsável para a adoção de medidas com vistas a sanear as eventuais irregularidades detectadas, dificulta o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa perante este Tribunal.

De fato, não há como negar que a aparente inação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em analisar e apontar eventuais irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados, bem como a tardia instauração da presente Tomada de Contas Especial, retira do gestor a possibilidade de ter acesso à documentação capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos e, assim, refutar as conclusões obtidas pelo órgão concedente.

Com isso, não poderá ser assegurado ao responsável o direito ao contraditório e ampla defesa proclamado pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, uma vez que lhes faltarão os meios e recursos inerentes à sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos

(...)

31. No tocante à Fecomerciários, apenas em 10/5/2006 foi localizada solicitação de documentos da CTCE ao presidente da entidade, na condição de seu representante (peça 1, p. 46), que tem sido aceita como notificação válida, a exemplo do posicionamento já explicitado pelo Ministro Relator Bruno Dantas no Despacho de peça 9 do TC 004.432/2015-0, quando manifestou que esse entendimento é o mesmo adotado no:

(...) âmbito dos TCs 004.437/2015-2 e 004.517/2015-6, sendo também o mesmo adotado em outros processos de tomadas de contas especiais decorrentes de irregularidades verificadas em convênios derivados do instrumento básico celebrado entre a União e o Estado de São Paulo – o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, com condenação em débito dos responsáveis, como nos Acórdãos 1.110/2014, 1.111/2014, 1.115/2014 e 1.116/2014, todos da Segunda Câmara.

32. Vale destacar que, na época em que o ofício da CTCE foi remetido à Fecomerciários, o presidente daquela entidade era o senhor Paulo Fernandes Lucania conforme documento obtido em pesquisa na internet (peça 9, p. 10), o mesmo que celebrou o convênio em exame (peça 1, p. 127). Destarte, o responsável teria sido notificado antes de dez anos dos fatos questionados.

33. Portanto, entende-se que o presente processo deve ter prosseguimento, citando-se a Fecomerciários e o senhor Paulo Fernandes Lucania, em razão da impugnação total das despesas do Convênio Sert/Sine 83/1999, para que se instaure regularmente o contraditório e seja viabilizado o exercício da ampla defesa.

34. Por derradeiro, quanto ao valor do débito, embora a segunda parcela do cálculo date de 21/12/1999 (peça 8, p. 73), os elementos acostados aos autos evidenciam que o cheque do respectivo pagamento foi emitido em 7/1/2000 (peça 1, p. 135), uma sexta feira, com o depósito ocorrendo em 10/1/2000. Portanto, propõe-se que o fato gerador do débito referente ao segundo desembolso date de 10/1/2000.

## CONCLUSÃO

35. Conforme referido nos itens 27 a 30 desta instrução, os senhores Walter Barelli e Luis Antonio Paulino não foram comunicados de possíveis irregularidades antes do período de 10 anos, limitando seus direitos ao contraditório e ampla defesa proclamados pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, uma vez que lhes faltarão os meios e recursos inerentes às suas defesas em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos, razão pela qual propomos a exclusão processual dos citados gestores.

36. Assim, resta propor a citação da entidade executora e de seu presidente à época, para a devolução dos recursos em questão ou a comprovação da realização das ações de qualificação profissional estabelecidas no Convênio Sert 81/99 (itens 31-33 desta instrução).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - excluir da relação processual os senhores. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49);

II - realizar a citação da Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo (CNPJ 61.669.313/0001-29) e do senhor Paulo Fernandes Lucania (CPF 159.237.978-87), na condição de presidente da entidade na época da celebração do Convênio Sert/Sine 81/99, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei

8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da ocorrência a seguir:

**Ocorrência:** impugnação total de despesas do Convênio Sert/Sine 81/99 firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, ante a não comprovação de sua execução física e financeira, em face da não apresentação dos documentos contábeis das despesas realizadas na execução do ajuste em apreço, com infração ao disposto na Cláusula Oitava, I e II, do Convênio SERT/SINE 81/99; no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988; no art. 145 do Decreto Federal 93.872/1986; e nos artigos 20 e 30 da Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, além de não ter apresentado a comprovação da entrega do vale transporte, material didático e da alimentação aos treinandos (Cláusula Segunda, 's-7', do Convênio), dos treinandos encaminhados ao mercado de trabalho (Cláusula Segunda, 's-8', do Convênio) e da contratação do seguro obrigatório aos treinandos (Cláusula Segunda, 'i', do Convênio):

#### Débito

Data	Natureza	Valor repassado (R\$)
20/10/1999	Débito	111.984,60
10/1/2000	Débito	167.976,60
2/3/2000	Crédito	(11.636,00)
9/3/2000	Crédito	(6.327,09)
20/4/2000	Crédito	(1.952,49)
<b>Total</b>		<b>260.045,92</b>

Valor do débito em 24/2/2016: R\$ 736.693,39

III – enviar cópia aos responsáveis desta instrução;

IV - informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

São Paulo, Secex/SP, 2ª Diretoria, 24 de  
fevereiro de 2016

(assinado eletronicamente)

Marcelo Gonçalves

AUFC-Matr.8090-0