

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 028.974/2015-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Centro de Habilitação Promove - CHP (69.127.611/0001-00); Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros do Estado de São Paulo - Ceabra/SP (02.406.518/0001-55); João Carlos Borges Martins (326.454.308-72); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Marilena Flores Martins (767.563.358-04); Walter Barelli (008.056.888-20)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIOS SERT/SINE 82/99 E 131/99. CONSOLIDAÇÃO INDEVIDA DE PROCESSOS PARA FINS DE ATINGIMENTO DO LIMITE MÍNIMO FIXADO NA IN 71/2012. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução dos Convênios Sert/Sine 82/99 e 131/99, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e, respectivamente, o Centro de Habilitação Promove (CHP) e o Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo (Ceabra), 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.

2. Na condição de órgão estadual gestor, a Sert/SP celebrou inúmeros contratos e convênios, 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.

3. Nesse contexto, foram firmados os Convênios Sert/Sine 82/99 e 131/99. O primeiro celebrado com o CHP, no valor de R\$ 23.650,40, em 23/9/1999, objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra em artesanato, costura e cartonagem para 47 treinandos. O segundo, celebrado com o Ceabra, no valor de R\$ 15.215,00, em 5/11/1999, objetivando a realização dos cursos de formação de mão de obra para 175 treinandos nas seguintes áreas: telemarketing, manicure, garçom, cabelos étnicos, portaria e segurança, balconista e empacotador no comércio e técnicas básicas de eletricista residencial.

4. Em relação ao **Convênio Sert/Sine 82/99** (peça 1, p. 111-118), a Nota Técnica 35/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 2, p. 171-174) apontou as seguintes irregularidades:

- a) apresentação de documentos contábeis que não atendem às formalidades legais, conforme estipulado no art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997;
- b) não apresentação dos comprovantes de entrega de vales-transportes, refeição, material didático e certificados aos treinandos;
- c) diários de classe apresentados pela entidade contratada divergem dos apresentados pela Sert/SP; e
- d) não comprovação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, sendo imputado um débito equivalente ao valor total conveniado, R\$ 23.650,40 (valores históricos), do qual

foi abatida a quantia de R\$ 81,01, relativa ao ressarcimento efetuado em 19/1/2000.

5. Ainda na fase interna, foram arrolados os seguintes responsáveis: Centro de Habilitação Promove - CHP (entidade executora), Marilena Flores Martins (presidente da entidade executora à época), Walter Barelli (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época) e Luís Antônio Paulino (Coordenador Estadual do Sine/SP à época).

6. Expedidas as devidas notificações (peça 2, p. 175-200), o CHP e a Sra. Marilena Flores Martins apresentaram alegações de defesa (peça 3, p. 45-135 e peça 4, p. 1-5), assim sintetizadas:

- a) alegaram que, para a realização dos cursos, tiveram como parceiro o Senai, entidade renomada do terceiro setor que desenvolvia ampla gama de programas de formação profissional;
- b) garantiram ter realizado os cursos de artesanato/costura e cartonagem previstos no plano de trabalho aprovado;
- c) afirmaram ter atendido a todas as exigências constantes do termo de convênio, com a apresentação dos respectivos documentos comprobatórios das despesas;
- d) esclareceram que o CHP informou à comissão de TCE que, no ano de 2000, a sede da entidade sofreu inundação, que teria atingido, dentre outros dados, parte da documentação solicitada pela comissão;
- e) informaram que teriam enviado cópias dos documentos não atingidos pela inundação, ao mesmo tempo em que solicitaram aos fornecedores a segunda via das notas fiscais, a fim de atender à comissão de TCE;
- f) alegaram que alguns fornecedores afirmaram não dispor mais dos documentos fiscais pelo fato de não mais estarem obrigados pela legislação pertinente à guarda e manutenção de tais documentos, cujo prazo é de 5 anos;
- g) aduziram que a TCE, instaurada por fatos ocorridos há mais de 14 anos, fere os princípios constitucionais da segurança jurídica e ampla defesa, em razão da grande dificuldade em se obter prova documental;
- h) asseguraram que inexistia na legislação administrativa qualquer obrigação que determine às entidades que firmaram contrato com ente estatal para que mantenham a guarda de documentos além do período de 5 anos;
- i) afirmaram que a comissão de TCE deixou de examinar os documentos encaminhados, rejeitando todos os elementos apresentados;
- j) expuseram que, em que pese não ser possível individualizar a entrega de vale-transporte, as notas fiscais apresentadas demonstram a destinação da verba recebida para este fim;
- k) alegaram que a alimentação dos alunos era fornecida no restaurante da entidade, sendo que as notas fiscais enviadas comprovam a compra dos gêneros alimentícios utilizados no preparo das refeições;
- l) informaram que, por atuarem com indivíduos com necessidades especiais, a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho é mais difícil do que para as pessoas sem tais necessidades;
- m) afirmaram que a documentação apresentada comprova tanto a realização dos cursos quanto a destinação dos recursos recebidos e aprovados pela Sert/SP, de modo que jamais se poderia falar em restituição integral dos recursos repassados; e
- n) solicitaram que seja realizada oitiva de testemunhas com representantes do Senai-SP, dos

alunos e dos colaboradores, os quais poderão confirmar a realização dos cursos e a entrega de certificados, transporte, material didático e alimentação.

7. Os responsáveis Walter Barelli e Luís Antônio Paulino não apresentaram defesa e nem recolheram o débito (peça 4, p. 11).

8. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 6-18) concluiu pela ocorrência de dano ao erário e deu prosseguimento ao procedimento.

9. Por seu turno, quanto ao **Convênio Sert/Sine 131/99**, a Nota Técnica 25/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 189-193) apontou as seguintes irregularidades:

- a) não apresentação dos comprovantes de entrega de vale-transporte, lanches, material didático e certificados aos treinandos, contrariando a cláusula segunda, item II, alíneas “i”, “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 da cota de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho;
- e) apresentação de documentos contábeis com descrição genérica dos produtos/serviços, sem discriminação da quantidade e do preço unitário; e
- f) apresentação de documentos contábeis sem validade fiscal, sendo imputado também um débito equivalente ao valor total conveniado, R\$ 15.215,00, do qual foi abatida a quantia de R\$ 0,22, relativa ao ressarcimento efetuado em 18/1/2000.

10. Para tais irregularidades, ainda na fase interna, foram arrolados os seguintes responsáveis: Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo - Ceabra (entidade executora), João Carlos Borges Martins (Presidente da entidade executora à época), Walter Barelli (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época) e Luís Antônio Paulino (Coordenador Estadual do Sine/SP à época).

11. Enviadas notificações pelo GETCE (peça 5, p. 196-217), os mencionados responsáveis não apresentaram justificativas, tampouco recolheram o débito (peça 6, p. 22).

12. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 6, p. 17-23) concluiu pela ocorrência de dano ao erário e deu continuidade ao feito.

13. Tendo em vista que o valor atualizado individual dos débitos apurados, relativos aos Convênios Sert/Sine 82/99 e 131/99, eram inferiores ao limite a que alude o art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (R\$ 75.000,00), o Coordenador do GETCE/SPPE, entendendo ser aplicável o estipulado no art. 15, inciso IV da mencionada norma, propôs em seu despacho (peça 4, p. 46) a consolidação dos débitos.

14. Corroborando esse entendimento, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 1.334/2015 (peça 4, p. 56-61), o Certificado de Auditoria 1.334/2015 (peça 4, p. 62) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.334/2015 (peça 4, p. 63) abrangendo suas conclusões para ambos os convênios, manifestando-se pela irregularidade destas contas.

15. 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 4, p. 66).

16. Instruído o presente feito no âmbito da Secex/SP (peça 9), faço reproduzir com os ajustes

que entendo pertinentes o exame empreendido, bem como a proposta encaminhada, a qual contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 10 e 11):

**“EXAME TÉCNICO**

14. Verifica-se que, no presente processo, foi realizada consolidação dos processos relativos aos Convênios 82/99 e 131/99, tendo em vista que, individualmente, os débitos apurados não atingem o valor mínimo de R\$ 75.000,00 para prosseguimento da TCE.

15. Para melhor exame da questão, apresentam-se, a seguir, os dois ajustes em questão, com os respectivos débitos atualizados monetariamente e responsáveis solidários:

Convênio 82/99

Débito:

| Data       | Valor (R\$) | D/C |
|------------|-------------|-----|
| 13/10/1999 | 9.460,16    | D   |
| 1/12/1999  | 14.190,24   | D   |
| 19/1/2000  | 81,01       | C   |

Valor atualizado até 5/11/2015: R\$ 67.281,06 (peça 7)

Responsáveis solidários: 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).

Convênio 131/99

Débito:

| Data       | Valor (R\$) | D/C |
|------------|-------------|-----|
| 2/12/1999  | 6.085,78    | D   |
| 21/12/1999 | 9.129,00    | D   |
| 18/1/2000  | 0,22        | C   |

Valor atualizado até 5/11/2015: R\$ 43.419,24 (peça 8)

Responsáveis solidários: Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros do Estado de São Paulo - Ceabra (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).

16. 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 estipulado no art. 15 da Instrução Normativa-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)

17. No caso em questão, pode-se verificar que 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 Sra. Marilena Flores Martins, enquanto que o responsável pelo Ceabra era o Sr. João Carlos Borges Martins.

18. À vista do exposto, em nosso entender, o citado normativo deverá ser aplicado apenas nos casos de débitos contra os mesmos responsáveis, diferentemente dos processos ora analisados, instaurados contra duas entidades beneficiárias diferentes.

19. Para reforçar nossa convicção, da consulta efetuada à jurisprudência do TCU, verificamos que, 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 art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa-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 Instrução Normativa-TCU 71/2012, razão pela qual, este Tribunal 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.

20. Em consulta efetuada aos quatro processos, verificou-se que as Tomadas de Contas Especiais foram instauradas contra responsáveis idênticos em todos os processos.

21. No caso em análise, percebe-se situação oposta àquela tratada nos quatros processos, objeto dos Acórdãos 2.230/2013-2ª Câmara e 2.233/2013-2ª Câmara, visto que as Tomadas de Contas Especiais foram instauradas contra duas diferentes entidades beneficiárias, com presidentes diversos, motivo pelo qual se entende não aplicável o disposto no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

22. Pelo exposto, 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, pelos motivos expostos a seguir.

23. Como demonstrado anteriormente no parágrafo 16 da presente instrução, nos termos do disposto no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-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.

24. Ademais, cumpre registrar que, 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).

## CONCLUSÃO

25. Tendo em vista a consolidação indevida dos débitos relativos aos Convênios 82/99 e 131/99, sob o fundamento do art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa-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 atingem o valor mínimo de R\$ 75.000,00, estipulado no art. 6º, inciso I, do mesmo normativo, propõe-se o arquivamento do processo, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis, conforme o disposto no art. 212 do RI/TCU, c/c os art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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).”

17. Por seu turno, o representante do Ministério Público junto ao TCU dissentiu da proposta da unidade instrutiva, manifestando-se nos seguintes termos (peça 12):

“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.<sup>a</sup> 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).”

É o relatório.