

TC 015.562/2016-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente (CNPJ 03.039.481/0001-37), Silvana Gonçalves de Lima (CPF 057.522.868-75), Clube de Mães do Jardim Vista Alegre (CNPJ 58.730.359/0001-02), Edinalva Rosa dos Santos Novais (CPF 013.240.158-45), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91)

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. 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 217/04 e 262/04, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e, respectivamente, o Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente e o Clube de Mães do Jardim Vista Alegre, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por intermédio da SPPE/MTE, e o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, celebraram o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 102-128), 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 social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). À peça 1, p. 132, consta aditivo firmado entre as partes com vistas a prorrogar o prazo de execução desse convênio até 28/2/2005, ante o prazo original de 31/12/2004.

3. Na condição de órgão estadual gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou diversos 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, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foram firmados os Convênios Sert/Sine 217/04 (peça 1, p. 256-278) e 262/04 (peça 8, p. 306-328), sobre os quais se discorrerá a seguir.

5. Convênio Sert/Sine 217/04

5.1. O Convênio Sert/Sine 217/04 foi celebrado em 29/11/2004 entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional em auxiliar de escritório para 58 treinandos.

5.2. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 29.812,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 5.962,40. A Sert/SP faria as transferências em três parcelas, nos valores de R\$ 5.962,40, R\$ 16.396,60 e R\$ 7.453,00 (peça 1, p. 272). Foi pactuado que a vigência do convênio se encerraria em 28/2/2005 (peça 1, p. 274).

5.3. A primeira parcela foi transferida em 4/1/2005 (peça 1, p. 292) por meio do cheque 850046 do Banco do Brasil. As duas parcelas restantes, no valor total de R\$ 23.849,60, foram transferidas em 25/2/2005 (peça 1, p. 308) mediante o cheque 850132, também do Banco do Brasil.

6. Convênio Sert/Sine 262/04

6.1. O Convênio Sert/Sine 262/04 foi celebrado em 30/12/2004 entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Clube de Mães do Jardim Vista Alegre, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional em artesanato e cozinha/culinária para 60 treinandos.

6.2. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 30.000,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 6.000,00. A Sert/SP faria as transferências em três parcelas, nos valores de R\$ 6.000,00, R\$ 16.500,00 e R\$ 7.500,00 (peça 8, p. 322). Foi pactuado que a vigência do convênio se encerraria em 28/2/2005 (peça 8, p. 324).

6.3. A primeira parcela foi transferida em 22/2/2005 (peça 8, p. 342) por meio do cheque 850126 do Banco do Brasil. As duas parcelas restantes, no valor total de R\$ 24.000,00, foram transferidas em 14/3/2005 (peça 8, p. 354) mediante o cheque 850212, também do Banco do Brasil.

7. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União (CGU), mediante o Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 12-94), constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) “com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE nº 48/2004-SERT/SP”, conforme a Portaria SPPE 1/2007 (peça 1, p. 10).

8. Com o desenrolar das apurações, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 3-9), orientando a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) a autuar tomadas de contas especiais específicas para cada um dos convênios celebrados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

9. Em atendimento à aludida Recomendação, mediante a Portaria SPPE 117/2010 (peça 2, p. 4-5), foi constituída comissão para “proceder a Tomada de Contas Especial com o objetivo de realizar o desmembramento do processo de Tomada de Contas Especial nº 46219.003303/2007-12, instaurando processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004”. Posteriormente, essa comissão foi transformada em Grupo Executivo (GETCE), conforme a Portaria SPPE 52/2011 (peça 2, p. 13-15).

10. No presente processo, o GETCE analisou especificamente a execução dos dois convênios objeto do presente processo, como se discorrerá a seguir.

11. Convênio Sert/Sine 217/04

11.1. As desconformidades constatadas pelo GETCE no tocante ao Convênio Sert/Sine 217/04 foram tratadas na Nota Técnica 9/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 3, p. 177-182) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 26/2015 (peça 7, p. 3-13) e, em síntese, se referem a:

- a) ausência de processo licitatório para aquisição de lanches;
- b) ausência da apólice de seguro de vida;
- c) divergência relativa ao valor de encargos (INSS);

d) recolhimento de encargos, bem como pagamentos relativos à aquisição de bens e serviços, após o término dos cursos ou, ainda, após a vigência do convênio;

e) movimentação financeira irregular;

f) divergência/irregularidade em notas fiscais constantes da relação de pagamentos;

g) ausência de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, da entrega de material didático e lanches aos treinandos e do encaminhamento destes ao mercado de trabalho;

h) alteração do Plano de Trabalho sem prévia autorização da Sert/SP;

i) deficiência na supervisão e acompanhamento por parte da Sert/SP.

11.2. Verificadas as impropriedades, ainda na fase interna desta TCE, o GETCE procedeu à notificação dos responsáveis (peça 3, p. 183-198). Entretanto, a entidade executora e o Sr. Carmelo Zitto Neto não apresentaram defesa e as razões oferecidas pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 3, p. 220-241) e pela Sra. Silvana Gonçalves de Lima (peça 3, p. 256-316, e peças 4, 5 e 6) não foram suficientes para afastar sua responsabilidade, nem elidir as impropriedades verificadas, como destacado na seção VII do Relatório de Tomada de Contas Especial 26/2015 (peça 7, p. 8-12).

11.3. Diante dessas irregularidades e considerando que a conveniente não conseguiu demonstrar a efetiva execução das ações pactuadas, por meio de documentação idônea, o GETCE glosou a integralidade dos valores repassados pela Sert/SP à entidade executora, a saber (peça 7, p. 7):

Valor (R\$)	Data
5.962,40	4/1/2005
23.849,60	25/2/2005

11.4. O GETCE concluiu que a responsabilidade pelo débito apurado deveria ser atribuída, solidariamente, ao Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente (entidade executora), à Sra. Silvana Gonçalves de Lima (Presidente da entidade executora à época dos fatos) e aos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos) e Carmelo Zitto Neto (Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos), conforme exposto na peça 7, p. 13-14.

12. Convênio Sert/Sine 262/04

12.1. As desconformidades constatadas pelo GETCE no tocante ao Convênio Sert/Sine 262/04 foram tratadas na Nota Técnica 7/2015/GETCE/SPPE/MTE (peça 10, p. 91-96) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 24/2015 (peça 10, p. 184-197) e, em síntese, se referem a:

a) repasse de parcelas pela Sert/SP após a vigência do convênio;

b) ausência de carimbo de identificação do convênio nos documentos fiscais apresentados;

c) ausência de processo licitatório e contrato formal na aquisição de lanches;

d) recolhimento de encargos sem a devida demonstração de retenção nos RPAs;

e) ausência de comprovação do pagamento da despesa relativa ao transporte de treinandos;

f) recolhimento de encargos e emissão de apólice de seguro de vida, bem como pagamentos relativos à aquisição de bens e serviços, após a vigência do convênio;

g) movimentação financeira irregular;

h) ausência de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos e do encaminhamento destes ao mercado de trabalho;

i) alteração do Plano de Trabalho sem prévia autorização da Sert/SP.

12.2. Verificadas as impropriedades, ainda na fase interna desta TCE, o GETCE procedeu à notificação dos responsáveis (peça 10, p. 113-116). Entretanto, o Sr. Carmelo Zitto Neto não apresentou defesa e as razões oferecidas pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 10, p. 117-129) e pela Sra. Edinalva Rosa dos Santos Novais – defesa conjunta com a entidade executora (peça 10, p. 159-175) – não foram suficientes para afastar sua responsabilidade, nem elidir as impropriedades verificadas, como destacado na seção VII do Relatório de Tomada de Contas Especial 24/2015 (peça 10, p. 189-196).

12.3. Diante dessas irregularidades e considerando que a conveniente não conseguiu demonstrar a efetiva execução das ações pactuadas, por meio de documentação idônea, o GETCE glosou a integralidade dos valores repassados pela Sert/SP à entidade executora, descontadas as quantias devolvidas à Sert/SP (peça 9, p. 244-246), a saber (peça 10, p. 188):

Valor (R\$)	Data
6.000,00	22/2/2005
24.000,00	14/3/2005
(0,20)	14/6/2005
(96,00)	29/7/2005

12.4. O GETCE considerou que a responsabilidade pelo débito apurado deveria ser atribuída, solidariamente, ao Clube de Mães do Jardim Vista Alegre (entidade executora), à Sra. Edinalva Rosa dos Santos Novais (Presidente da entidade executora à época dos fatos) e aos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos) e Carmelo Zitto Neto (Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos), conforme exposto na peça 10, p. 197-198.

13. No âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), o processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio Sert/Sine 262/04 (peças 8 a 10) foi apensado ao processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio Sert/Sine 217/04 (peças 1 a 7), em cumprimento ao Despacho à peça 7, p. 48.

14. Dessa forma, a CGU emitiu um único relatório de auditoria tratando desses dois convênios (peça 7, p. 52-58). O item 2.2 desse relatório assinala que os débitos relativos aos dois convênios foram consolidados tendo em vista o disposto no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa TCU 71/2012, considerando que o valor atualizado do débito apurado em cada uma das duas tomadas de contas especiais, considerado individualmente, era inferior ao limite mínimo estabelecido no art. 6º, inciso I, do referido normativo.

15. A CGU anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial, atestando a irregularidade das contas tratadas nos autos, conforme o referido Relatório de Auditoria 4/2016 e o Certificado de Auditoria 4/2016 (peça 7, p. 59). No mesmo sentido conclui o dirigente do controle interno, como se verifica no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 4/2016 (peça 7, p. 60).

16. O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social atestou ter tomado ciência dos documentos acima mencionados (peça 7, p. 65).

EXAME TÉCNICO

17. Observa-se que, no presente processo, foi realizada consolidação dos débitos relativos aos Convênios Sert/Sine 217/04 e 262/04, tendo em vista que, individualmente, o valor atualizado do débito apurado relativamente a cada um desses convênios não atingia o limite mínimo de R\$ 75.000,00 para prosseguimento da TCE, considerando a redação então vigente do art. 6º, inciso I, c/c art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, *in verbis*:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;

(...)

Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.

18. A fim de conferir maior clareza ao exame, apresentam-se a seguir, para cada um dos convênios em tela, os respectivos débitos (ou créditos, no caso de quantias devolvidas à Sert/SP) com o valor total atualizado monetariamente, bem como os respectivos responsáveis solidários:

18.1. Convênio Sert/Sine 217/04

Débito:

Valor original (R\$)	Data de ocorrência	Natureza
5.962,40	4/1/2005	Débito
23.849,60	25/2/2005	Débito

Valor total atualizado até 7/4/2017: R\$ 59.531,99 (peça 13)

Responsáveis solidários: Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente (entidade executora), Silvana Gonçalves de Lima (Presidente da entidade executora à época dos fatos), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Carmelo Zitto Neto (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP).

18.2. Convênio Sert/Sine 262/04

Débito:

Valor original (R\$)	Data de ocorrência	Natureza
6.000,00	22/2/2005	Débito
24.000,00	14/3/2005	Débito
0,20	14/6/2005	Crédito
96,00	29/7/2005	Crédito

Valor total atualizado até 7/4/2017: R\$ 59.373,47 (peça 14)

Responsáveis solidários: Clube de Mães do Jardim Vista Alegre (entidade executora), Edinalva Rosa dos Santos Novais (Presidente da entidade executora à época dos fatos), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Carmelo Zitto Neto (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP).

19. A partir do teor do item 2.2 do Relatório de Auditoria 4/2016 (peça 7, p. 53), entende-se ter ocorrido equívoco na interpretação do disposto no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação vigente àquela época, que assim estabelecia (grifou-se):

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.

20. Na situação em questão, pode-se verificar que as tomadas de contas especiais não foram constituídas contra os mesmos responsáveis, tendo em vista que o primeiro convênio se refere ao Movimento Agora Brasil - Associação Beneficente de Apoio à Criança e ao Adolescente, ao passo que o segundo se relaciona com o Clube de Mães do Jardim Vista Alegre, sendo coincidentes apenas os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto. Além disso, as presidentes das entidades executoras também são diversas: a responsável pela primeira entidade à época do Convênio Sert/Sine 217/04 era a Sra. Silvana Gonçalves de Lima, enquanto que a responsável pela segunda entidade à época do Convênio Sert/Sine 262/04 era a Sra. Edinalva Rosa dos Santos Novais.

21. À vista do exposto, o citado normativo deverá ser aplicado apenas nos casos de débitos contra os mesmos responsáveis, hipótese essa que não se verifica nas tomadas de contas especiais ora analisadas, eis que foram instauradas contra duas entidades executoras diferentes.

22. Esse foi o entendimento manifestado por esta Corte de Contas quando da prolação, entre outros, dos Acórdãos 383/2016, 2.924/2016, 5.190/2016 e 180/2017, todos da 1ª Câmara. Nesse sentido, vale assinalar o teor do item 1.7 do mencionado Acórdão 2.924/2016-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

1.7. Dar ciência à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que a consolidação de débitos relativos a diferentes responsáveis, a exemplo do contido no Processo original 46219.012478/2006-21, afronta o estipulado no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa - TCU 71/2012; (...)

23. Por conseguinte, e considerando ainda que estes autos encontram-se pendentes de citação válida, consoante o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, cabe propor encaminhamento em linha com os mencionados precedentes, no sentido do arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012.

24. A par disso, cabe mencionar que, posteriormente ao encaminhamento da TCE a esta Corte de Contas, foi editada a Instrução Normativa TCU 76/2016, que altera a mencionada Instrução Normativa TCU 71/2012. Entre os dispositivos modificados, pode-se assinalar os seguintes:

a) foi revogado o inciso IV do art. 15 da IN/TCU 71/2012, que determinava a consolidação dos diversos débitos de baixo valor de um mesmo responsável;

b) o limite mínimo para prosseguimento da TCE referido no inciso I do art. 6º da IN/TCU 71/2012 foi majorado de R\$ 75.000,00 para R\$ 100.000,00.

25. Tais alterações reforçam ainda mais o posicionamento no sentido de não ser cabível a consolidação de débitos relativos aos Convênios Sert/Sine 217/04 e 262/04 no presente processo e, por conseguinte, no sentido do arquivamento dos presentes autos.

CONCLUSÃO

26. Considerando que, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), houve indevida consolidação dos débitos relativos aos Convênios Sert/Sine 217/04 e 262/04, uma vez que as respectivas tomadas de contas especiais não foram instauradas contra os mesmos responsáveis, sendo inaplicável, portanto, o estabelecido no art. 15, inciso IV (então vigente), da Instrução Normativa TCU 71/2012; considerando o fato de que, individualmente, o valor atualizado do débito apurado relativamente a cada um desses convênios é inferior a R\$ 100.000,00, limite fixado por este Tribunal para encaminhamento de TCE; considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012 (itens 17 a 25 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012; e

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis relacionados no preâmbulo desta instrução, bem como à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), ou aos órgãos que, eventualmente, lhes hajam substituído.

Secex/SP, em 7 de abril de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Helder W. S. Ikeda

AUFC – Mat. 3084-8