

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 004.999/2014-2

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão: Ministério do Trabalho

Recorrentes: Associação Brasileira das Entidades e Empresas de Gastronomia, Hospedagem e Turismo (03.636.552/0001-89); Nelson de Abreu Pinto (024.789.868-68)

Representação legal: Daniel Soares Alvarenga de Macedo (36.042/OAB-DF) e outros, representando Nelson de Abreu Pinto e Associação Brasileira das Entidades e Empresas de Gastronomia, Hospedagem e Turismo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DO EMPREGO E RELAÇÕES DO TRABALHO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES E EMPRESAS DE GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO. CURSOS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO. RECOLHIMENTO INTEGRAL DA DÍVIDA NA FASE DE CITAÇÃO. NÃO RECONHECIMENTO DA BOA-FÉ. SUBSISTÊNCIA DE OUTRAS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 172), que contou com a anuência do titular de diretoria da unidade, nos termos da Portaria de Delegação de Competência-Serur 1/2019 (peça 173), e do Ministério Público junto ao TCU (peça 174):

“INTRODUÇÃO

1. Examina-se recurso de reconsideração interposto pela Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo (Abresi) e Nelson de Abreu Pinto contra o Acórdão 1.143/2019-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 137), transcrevendo-se em destaque os itens objeto do recurso de reconsideração:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (SPPE/MT) em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 162/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas da Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo e de Nelson de Abreu Pinto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 2º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dando-lhes quitação;

9.3. dar quitação à Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo e aos Srs. Nelson de Abreu Pinto e Luís Antônio Paulino, tendo em vista o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) do débito apurado neste processo;

9.4. excluir da relação processual Nassim Gabriel Mehedff;

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério do Trabalho.

1.2. A presente decisão foi confirmada pelo Acórdão 2.683/2019-TCU-1ª Câmara (peça 151), que conheceu e rejeitou os embargos de declaração opostos em face da decisão.'

HISTÓRICO

2. O presente processo decorreu de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), atual Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, em razão de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 162/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Abresi. As irregularidades apuradas estão inseridas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), no qual o Governo Federal transferiu recursos para o Estado de São Paulo para realização de cursos de capacitação de mão de obra.

2.1. Por este ajuste, a secretaria paulista repassou ao instituto R\$ 100.356,40, tendo sido fixada a contrapartida de R\$ 20.000,00 por parte da associação. De acordo com a cláusula primeira do termo firmado, foram previstos cursos de formação de mão de obra nas seguintes áreas: treinamento para implantação de pesquisa, elaboração de relatório e pesquisa de trabalho de campo. Ao todo, a qualificação deveria atingir 803 treinandos (peça 138, p. 1).

2.2. Conforme plano de trabalho, as ações educacionais deveriam ter ocorrido no período de 24/11/1999 a 20/12/1999. Em fevereiro de 2000 houve a prestação de contas, composta pela relação de pagamentos, relatório de execução da receita e da despesa, relatório de execução físico-financeira, conciliação bancária, extratos bancários, demonstrativo de rendimentos, comprovante de devolução do saldo do convênio (R\$ 364,44) e planilha da receita e da despesa (peça 138, p. 1).

2.3. Identificando que não havia sido enviado ao poder concedente uma série de documentos, 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 desse ajuste, conforme nota técnica de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

2.2. Em face dessas constatações, o MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para 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 comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras (peça 1, p. 3).

2.3. A CTCE (que posteriormente foi substituída pelo GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou o presente convênio e constatou diversas irregularidades - ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional que compõem o objeto do convênio, fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, dentre outras. Ao final, concluiu pela existência de débito no valor

de R\$ 100.356,40, valor correspondente aos recursos repassados (peça 1, p. 192)

2.4. A TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu Relatório de Auditoria e Certificado de Auditoria (peça 3, p. 188-194) com as mesmas conclusões do GETCE e parecer do dirigente máximo desse órgão concluindo pela irregularidade das contas (peça 3, p. 195).

2.5. Por sua vez, 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 3, p. 198).

2.6. Já no âmbito deste Tribunal, a Abresi foi regularmente citada (peça 27). Em sua manifestação, solicitou o parcelamento do débito em 36 parcelas (peças 35 e 36). Por meio do despacho inserto junto à peça 47, o Ministro-Relator deferiu o parcelamento do débito, determinou o sobrestamento do feito até que o débito fosse quitado e assinalou que fosse informado à associação e a Nelson de Abreu Pinto que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente, ou seja, sem a incidência de juros, apenas sanearia o processo caso reconhecida pelo TCU a boa-fé dos responsáveis, bem como constatada a inexistência de outras irregularidades.

2.7. Ao final do prazo de 36 meses, retomou-se a marcha processual, oportunidade em que a Secex-SP entendeu que a iniciativa de solicitar o parcelamento do débito, acompanhada da efetiva devolução dos recursos, seriam fatores favoráveis ao reconhecimento da boa-fé nas condutas dos responsáveis, o que justificaria o afastamento dos juros de mora e a consequente proposta pelo julgamento pela regularidade com ressalvas das contas desses jurisdicionados.

2.8. Entendendo que a boa-fé dos responsáveis não estava demonstrada nestes autos, o Ministério Público junto ao TCU dissentiu da proposta da Secex-SP e propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis (peça 133, p. 4-7).

2.9. Acolhendo a proposta do *Parquet* de Contas com relação a este aspecto, o Relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, todavia entendeu não ser cabível a aplicação de multa em razão da perda da pretensão punitiva por decurso de prazo (peça 138, p. 4), o que foi acompanhado pelos demais ministros da colenda 1ª Câmara, conforme Acórdão recorrido (peça 137).

2.10. Irresignados, os recorrentes interpuseram o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade proposto nas instruções precedentes desta unidade instrutora (peças 161 e 162), que, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, opinou pelo conhecimento do presente recurso e propôs a suspensão do item 9.1 do Acórdão 1.143/2019-TCU-1ª Câmara. Registra-se que o Ministro-Relator Bruno Dantas acolheu a proposta em seu despacho inserto junto à peça 164.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto desta instrução responder se:

i. houve boa-fé dos recorrentes, de modo a se julgar as contas regulares com ressalva.

Da boa-fé dos recorrentes

5. Os recorrentes alegam terem agido de boa-fé, o que ensejaria a regularidade com ressalva das suas contas.

5.1. Suportam a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

a) As falhas identificadas no Planfor teriam se dado, de maneira geral, em virtude da conduta dos gestores públicos à frente do então MTE (peça 158, p. 3);

b) Mesmo acreditando que não possuiriam responsabilidades sobre as irregularidades, os recorrentes teriam se prontificado a restituir o valor devido atualizado (peça 158, p. 3);

c) A boa-fé dos recorrentes poderia ser demonstrada diante dos diversos elementos (peças 9 e 10) que indicariam a execução das ações (peça 158, p. 4);

d) A aplicação de recurso público em propósito diverso do previsto não necessariamente acarretaria a irregularidade das contas. A jurisprudência do TCU reconheceria a existência de dois tipos de desvio: de objeto e de finalidade. Em regra, o desvio de objeto conduziria a regularidade com ressalvas e o de finalidade à irregularidade das contas. O caso vertente se revelaria como desvio de objeto, ensejando a regularidade com ressalvas das contas (peça 158, p. 4).

Análise

5.2. A primeira controvérsia a ser enfrentada é a relativa aos efeitos do recolhimento tempestivo do débito atualizado sobre a avaliação da boa-fé da conduta dos responsáveis e conseqüentemente sobre o mérito do julgamento de suas contas.

5.3. Nessa assentada, cabe transcrever os dispositivos da Lei 8.443/1992 (art. 12) e do Regimento Interno do TCU que tratam da matéria (art. 202):

‘Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

(...) II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

(...) § 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

Art. 202. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

(...) II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências;

(...) § 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§ 2º na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.

§ 4º na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.

(...) § 6º Não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.’

5.4. A partir do exposto, extrai-se que a legislação institui a possibilidade de os responsáveis, logo após serem citados, recolherem o débito imputado pelo Tribunal acrescido apenas da atualização monetária. A controvérsia que surge é se, uma vez recolhido o débito corrigido monetariamente, haverá quitação automática da dívida ou se a extinção do débito depende do reconhecimento da boa-fé do responsável.

5.5. A exemplos dos Acórdãos 4428/2018, 8780/2017 e 7496/2017, todos da 1ª Câmara, a jurisprudência do TCU vinha alinhada ao parecer do MP/TCU (peça 133), dispondo que a expurgação dos juros moratórios e a conseqüente quitação da dívida somente ocorreriam se o Tribunal reconhecesse a boa-fé no caso concreto. Nesse sentido, é oportuna a transcrição de excerto do Acórdão 7.496/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

‘Em caso de parcelamento da dívida antes do julgamento de mérito das contas, os acréscimos legais incidentes sobre cada parcela devem se restringir à atualização monetária. **Contudo, no**

juízo definitivo, a não imposição de juros moratórios sobre o débito liquidado dependerá do reconhecimento da boa-fé do responsável e da inexistência de outras irregularidades nas contas.’ [destaques acrescidos] .

5.6. Todavia, no julgamento do Acórdão 2.144/2018-Plenário, os Ministros do TCU entenderam que essa não era a melhor interpretação a ser conferida aos arts. 12 da Lei 8.443/1992 e 202 do Regimento Interno do TCU. Na oportunidade, considerou-se desarrazoado que, após o pagamento do valor atualizado do débito, o jurisdicionado ainda estivesse sujeito ao recálculo da dívida, agora considerando os juros moratórios.

5.7. Com efeito, restou decidido que o pagamento tempestivo do débito na fase de citação, atualizado monetariamente, opera sua quitação, não cabendo a incidência de juros quando do julgamento do processo. Todavia, caso não reste caracterizada a boa-fé do responsável ou na subsistência de outras irregularidades, as contas serão julgadas irregulares com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

5.8. Este novo posicionamento foi adotado pelo acórdão vergastado, que expediu quitação quanto à dívida, mas não reconheceu a boa-fé dos responsáveis, julgando suas contas irregulares, todavia, sem aplicar penalidade em virtude da prescrição da pretensão punitiva (peça 138, p. 3).

5.9. Pelo exposto, o adimplemento tempestivo do débito atualizado não implica o reconhecimento automático da boa-fé dos responsáveis e o consequente julgamento pela regularidade de suas contas tanto no novo como no superado entendimento jurisprudencial.

5.10. Afastada a controvérsia levantada pelo argumento b, cabe verificar a existência de fatos ou elementos no presente processo que permitam presumir a existência de boa-fé dos recorrentes.

5.11. De início, convém mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente dos responsáveis, mediante prova nos autos, (...) (Acórdãos 1894/2018-TCU-2ª Câmara e 88/2008-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2399/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio, 1157/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman).

5.12. No caso vertente, os elementos constantes nos autos levam à conclusão que os recursos públicos não foram aplicados no objeto do ajuste e a ocorrência de outras irregularidades graves que, não tendo sido afastadas, tornam inviável o reconhecimento da boa-fé (peça 138, p. 2):

i) a entidade não saneou as pendências na prestação de contas, mesmo tendo a secretaria paulista requisitado documentos e informações em diversas oportunidades, aspecto que resultou o descumprimento da cláusula segunda, II, ‘l’ e ‘u’, do termo de convênio;

ii) a execução dos cursos de qualificação profissional - que deveriam ter sido comprovados mediante a apresentação de diários de classe, de fichas de inscrição dos treinandos e dos comprovantes de entrega de refeição, transporte e material didático aos alunos, conforme a cláusula segunda, II, ‘s’, itens 2, 7 e 8, do termo do convênio - não ocorreu;

iii) a Abresi sacou parte dos recursos (R\$ 21.190,00) e pagou, via ordens bancárias, diversas pessoas que não apresentaram notas fiscais ou recibos (R\$ 76.600,00);

iv) os comprovantes de despesas não faziam referência ao convênio em apreço, sendo que em alguns casos era feita menção ao programa ‘Turismo para Todos’;

v) o emitente de uma nota fiscal (Anexo Consultoria Empresarial S/C Ltda.), no valor de R\$ 10.000,00, informa o CNPJ que pertence a outra entidade com ramo de atuação distinto (Praça do Pão Confeitaria e Café Ltda. EPP); e

vi) não foi realizado procedimento licitatório pela subconveniente, a despeito da obrigação constante na cláusula sétima do termo do convênio.

5.13. Portanto, devem ser afastados os argumentos pela existência de boa-fé em razão da existência de elementos nos autos que comprovariam a execução das ações e o mero desvio do objeto

pactuado (itens c e d).

5.14. Quanto à alegação de que as falhas verificadas no Planfor se deram em virtude da conduta dos gestores à frente do então MTE (item a), este também não deve prosperar. A exemplo dos Acórdãos 2.080/2013 e 2.435/2015 (ambos do Plenário) e dos Acórdãos 1.577/2014 e 1.895/2014 (ambos da 2ª Câmara), é pacífica a jurisprudência no sentido de que cabe ao gestor provar a regularidade da aplicação dos recursos repassados. No caso em tela, não foi apresentado qualquer explicação, comprovação ou exemplificação desta alegação de culpa ou responsabilidade por parte dos gestores do MTE.

5.15. Diante de todo o exposto, o pagamento tempestivo do débito atualizado não enseja, por si só, o reconhecimento da boa-fé dos responsáveis, bem como inexistem elementos nos autos que levem à conclusão de que os responsáveis agiram de boa-fé e de que os recursos públicos foram aplicados no objeto do convênio firmado.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se pela:

(i) inexistência de elementos nos autos que levem à conclusão de boa-fé por parte dos responsáveis e conseqüentemente pela inviabilidade de julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis (vide parágrafos 5.);

6.1. Portanto, propõe-se conhecer do presente recurso e no mérito negar-lhe provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/92 e art. 285 do RITCU, submetem-se os autos à apreciação superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento.

b) cientificar a recorrente e os demais interessados do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o relatório.