TC 017.796/2014-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Refeições Coletivas, Cozinhas Industriais e Afins do Estado de São Paulo (CNPJ 67.984.419/0001-04), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), Luiz Gonzaga da Silva Nascimento (CPF 881.803.108-25), e Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34)

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. 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 de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 149/99, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Refeições Coletivas, Cozinhas Industriais e Afins do Estado de São Paulo (Fetercesp).

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 citado 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 firmado o Convênio Sert/Sine 149/99 (peça 1, p. 115-122) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Fetercesp, no valor de R$ 121.057,40 (cláusula quinta), com vigência de 12 meses a partir de sua assinatura, em 25/11/1999 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra com as seguintes denominações: higiene e manipulação de alimentos; formação de confeiteiros; excelência no atendimento ao cliente; e, organizador de *buffet*, para 1.200 treinandos (cláusula primeira, peça 1, p. 115).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à referida entidade por meio dos cheques 1.573 e 1.689, da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R$ 95.886,72 e R$ 23.971,68, depositados em 30/12/1999 e 10/1/2000, respectivamente (peça 1, p. 128 e 130), totalizando R$ 119.858,40.

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, dentre os quais o que aqui se discute, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

7. Em face dessas constatações, o concedente 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 comissão, foram autuados processos de tomadas de contas especiais para cada instrumento pactuado entre a Sert/SP e as entidades executoras. Consta do Relatório do Tomador de Contas que foram totalizados 176 processos de TCE (peça 2, p. 84).

8. As tomadas de contas especiais estão sendo enviadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego para julgamento deste Tribunal. No exercício de 2012, foram encaminhados 21 processos. Em 2014, ingressaram mais de 60 processos até a presente data. 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 firmados com as entidades. Para melhor entendimento dos julgados deste Tribunal já proferidos nas tomadas de contas especiais autuadas em 2012, faz-se o resumo a seguir:

a) contas iliquidáveis; arquivadas sem julgamento de mérito: Acórdãos da 2ª Câmara: 5.374/2013, 5.045/2013, 5.044/2013, 4.328/2013, 3.064/2013 e 3.567/2013;

b) contas regulares com ressalvas: Acórdãos da 2ª Câmara: 2.789/2014 (com embargos atualmente), 2.590/2014 e 3.128/2014 (este último considerou regular com ressalvas em grau de recurso);

c) contas irregulares: Acórdãos da 2ª Câmara: 1.116/2014 (irregulares para alguns responsáveis, em fase de notificação, e alterado pelo Acórdão 2.438/2014, que considerou regulares com ressalva as contas de Walter Barelli e Luis Antonio Paulino), 817/2014, 1.110/2014, 1.111/2014, 1.115/2014 e 1.119/2014 (impetrados recursos para todos os acórdãos).

9. No presente processo, a CTCE analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 149/99, conforme Nota Técnica 14/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 3-40), datada de 1º/10/2013, e o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 82-92), datado de 18/12/2013, tendo constatado as irregularidades sintetizadas abaixo:

a) inconsistências nos documentos apresentados, tais como, diários de classe e relatórios técnicos das metas atingidas;

b) não comprovação da certificação dos alunos, bem como do encaminhamento do percentual previsto ao mercado de trabalho, em desacordo com o disposto na cláusula 2ª, II, alíneas "o" e "s" do referido convênio (peça 1, p. 117-118);

c) alteração do local de realização dos cursos, fato que evidenciaria o descumprimento do pactuado e a impossibilidade da ocorrência da execução descrita nos relatórios técnicos das metas atingidas, fichas e frequências e diários de classe;

d) movimentação irregular na conta corrente do convênio, em descumprimento ao art. 20 da IN/STN 1/97;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.

e) não comprovação, por parte da Sert/SP, do acompanhamento e da fiscalização das ações de qualificação profissional, em desacordo com as cláusulas 3ª e 8ª do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e cláusula 2ª do Convênio Sert/Sine 50/99.

10. Diante das impropriedades e não acolhidas as justificativas prestadas, a CTCE apurou o seguinte débito:

Débito (peça 2, p. 95-97):

Data	Valor (R$)
30/12/1999	95.886,72
10/1/2000	23.971,68

EXAME TÉCNICO

11. Preliminarmente, cabe destacar que os cursos de qualificação profissional foram ofertados no ano de 1999. Contudo, as notificações para apresentação de defesa ou recolhimento do débito somente ocorreram em out/2013, quando foram recebidos os ofícios de notificação pelos responsáveis indicados pela CTCE, e decorridos quase 14 anos desde o fato gerador.

12. Nesse sentido, o Ofício 602/2013/GETCE/SPPE/MTE, recebido em 5/10/2013 (peça 2, p. 41 e 75), notificou o Sr. Walter Barelli, na condição de ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, por ser o responsável pela gestão dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e repassados à entidade contratada para implementação do PEQ no estado de São Paulo, e por ter deixado de acompanhar, fiscalizar e zelar pela efetiva realização e comprovação das ações contratadas. O Ofício 603/2013/GETCE/SPPE/MTE, recebido em 4/10/2013 (peça 2, p. 42 e 76), notificou o Sr. Luis Antônio Paulino, na condição de ex-Coordenador Estadual do Sine/Sert/SP e responsável pelo acompanhamento do Plano Estadual de Qualificação-PEQ/99. O Ofício 604/2013/GETCE/SPPE/MTE, recebido em 4/10/2013 (peça 2, p. 43 e 79), notificou o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, na condição de ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE, por omissão na supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da implementação do Planfor no estado de São Paulo. O Ofício 605/2013/GETCE/SPPE/MTE, recebido em 4/10/2013 (peça 2, p. 44 e 80), notificou o Sr. Luiz Gonzaga da Silva Nascimento, na condição de Presidente da entidade conveniada e responsável direto pela execução do objeto pactuado e pela gestão dos recursos públicos descentralizados na época dos fatos. O Ofício 606/2013/GETCE/SPPE/MTE, recebido em 4/10/2013 (peça 2, p. 45 e 81), notificou a entidade Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Refeições Coletivas, Cozinhas Industriais e Afins do Estado de São Paulo, recebedora dos recursos.

13. Regularmente notificados pela GETCE, a entidade e seu representante à época dos fatos apresentaram alegações de defesa (peça 2, p. 46-64), cujos principais pontos podem ser assim resumidos:

a) o convênio foi executado, com qualificação de 1.200 treinados, sendo cumpridas todas as obrigações firmadas pela Entidade, conforme documentação apresentada na prestação de contas da época;

b) não consta nenhuma irregularidade nos relatórios técnicos e diários de classes enviados, sendo a prestação de contas aprovada pela Sert/SP, que empreendeu intensa fiscalização no convênio;

c) as informações sobre as irregularidades não foram claramente especificadas, mas apresentadas de forma genérica, afrontando os princípios da ampla defesa e do contraditório;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.

d) a obrigatoriedade pela guarda dos documentos seria de 10 (dez) anos contados da prestação de contas aprovada, conforme determina o art. 3, § 3º da Portaria Interministerial 127/2008;

e) prescrição quinquenal pelo decurso de prazo, em conformidade com o estabelecido no art. 205 do Código Civil Brasileiro;

f) passados 13 anos desde a celebração do convênio e entrega da prestação de contas, a administração pública não poderia glosar documentos não examinados na época oportuna, o que causaria insegurança jurídica; e

g) não houve irregularidades na utilização dos recursos descentralizados.

14. Consta dos autos que os demais responsáveis não apresentaram justificativas, nem recolheram o valor do dano ao erário (peça 2, p. 87).

15. Ao examinar as defesas apresentadas, item VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 87-91), a CTCE fez remissão a ofícios que teriam sido expedidos pela Comissão anterior, solicitando documentos de comprovação da execução das ações e aplicação dos recursos à SERT e à executora, fls. 35-37. Tais documentos teriam sido encaminhados e analisados, resultando na Nota Técnica 14/2013/GETCE/SPPE (peça 2, p. 3-6), de 1º/10/2013. Sustenta a CTCE que, "depois de confeccionado esta nota técnica visando assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa, todos os responsáveis solidários foram notificados, (...), para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentarem alegações de defesa ou, solidariamente recolherem aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) o débito no valor original devidamente atualizado ..." (peça 2, p. 87).

16. Como se verifica, os expedientes mencionados pela Comissão tratam apenas de solicitação de documentos, não havendo menção a qualquer irregularidade ou à cobrança de valores (peça 2, p. 86), não podendo, portanto, ser considerados notificações de cobrança. Conforme referido (item 12), a Comissão de Tomada de Contas Especial encaminhou notificações aos responsáveis somente em out/2013, ou seja, decorridos no mínimo 13 anos do término do prazo para prestação de contas. A respeito, observa-se que a cláusula oitava do convênio (peça 1, p. 120), estabeleceu que a Fetercesp deveria prestar contas dos pagamentos efetuados com recursos do convênio diretamente ao Tribunal de Contas do Estado, encaminhando à Secretaria cópia da referida documentação, devendo, caso solicitado, prestar contas da destinação dos recursos à Sert.

17. Portanto, 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, infere-se que os responsáveis não devem ser citados. 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". Além disso, o art. 212 do Regimento Interno do TCU dispõe sobre o arquivamento do processo de tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, quando ausentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

18. 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 2.513/2014-1ª Câmara, Acórdão 8.044/2013-1ª Câmara, Acórdão 6.354/2013-1ª Câmara; Acórdão 3.823/2013-1ª Câmara Acórdão 3.122/2013-1ª Câmara.

19. Em reforço a esse entendimento, convém reproduzir ainda excerto do voto condutor do Acórdão 4.057/2008-TCU- 2ª Câmara, proferido pelo ministro Benjamin Zymler:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.

> 11. 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.
> 12. 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.
> 13. 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 lhe faltarão os meios e recursos inerentes à sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos
> (....)
> 17. Na hipótese ora sob exame, em que a TCE foi instaurada mais de 13 (treze) anos após o repasse dos recursos, o arquivamento do presente feito é medida que se impõe, com fulcro nos artigos 169, inciso II, e 212 do RICTU, uma vez que estão ausentes dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. Na mesma linha, cita-se os Acórdãos nº 2.866/2008 e 2.857/2008, ambos da 2ª Câmara.

20. Ora, tendo em conta que a mera solicitação de documentos não se confunde com a notificação de cobrança de débito, pode-se afirmar que essa espécie de notificação somente foi expedida em 2013 (quase 13 anos após a ocorrência do fato gerador). A tardia instauração da Tomada de Contas Especial, como já reconheceu este TCU, impossibilita o gestor de ter acesso à documentação capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos, dificultando o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa perante este Tribunal.

CONCLUSÃO

21. Uma vez que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador, sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente, circunstância que inviabiliza o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa; considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor o arquivamento do processo, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis, conforme disposto no art. 212 do RI/TCU, c/c os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa - TCU 71/2012.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

22. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar aquele indicado no item 42.6 (outros benefícios diretos – expectativa de controle pela sociedade) da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. 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 os arts. 6º, inciso II, e 19 da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

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), à Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Refeições Coletivas, Cozinhas Industriais e Afins do Estado de São Paulo, aos Srs. Luiz Gonzaga da Silva Nascimento (Presidente Fetercesp à época), Luis Antônio Paulino (ex-Coordenador de Políticas e Rendas - Sert/SP), Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.

Públicas de Emprego) e Walter Barelli (ex-Secretário de Estado do Emprego e Relações do Emprego e Relações do Trabalho –Sert/SP).

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 11 de setembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio R. Ayres Rocha
AUFC – Mat. 2716-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51893610.