



TC 002.050/2014-5

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Recorrentes: Eunice Cabral (031.191.728-39) e Sindicato dos Oficiais Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias de Confecção de Roupas e de Chapéus de Senhoras de São Paulo e Osasco (62.812.573/0001-77).

Advogado: Márcio Antônio Rodrigues Pucú (OAB/SP 157.150), procuração à peça 26.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial (TCE). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com empresa privada para realização de cursos de formação de mão de obra. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Saques indevidos. Citação. Contas irregulares. Débito. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Comprovação exclusiva da execução física do objeto do convênio por meio de diários de classe. Não comprovação do vínculo de nexo causalidade. Alegação de ocorrência de falhas meramente formais. Não desconstituição do débito. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Eunice Cabral e pelo Sindicato dos Oficiais Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias de Confecção de Roupas e de Chapéus de Senhoras de São Paulo e Osasco (peça 64) contra o Acórdão 4.600/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 34), mantido pelo Acórdão 6.222/2015-TCU-Primeira Câmara (peça 50).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

9.1. excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Walter Barelli;

9.2. julgar irregulares as contas do Sindicato dos Oficiais Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias de Confecção de Roupas e de Chapéus de Senhoras de São Paulo e Osasco (CNPJ 62.812.573/0001-77) e da Sra. Eunice Cabral (CPF 031.191.728-39), presidente da entidade à época dos fatos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada

monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data Valor original (R\$) Débito/Crédito

11/10/1999 179.983,20 Débito

22/12/1999 269.974,80 Débito

2/12/1999 7.350,00 Crédito

15/12/1999 4.793,48 Crédito

16/12/1999 4.793,48 Crédito

1º/3/2000 299,42 Crédito

9.3. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, aos responsáveis e à Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 (peça 1, p. 16-26). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 87/99 (peça 2, p. 48-55) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias de Vestuário de São Paulo e Osasco que previa disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 307 treinandos com as seguintes denominações: op. microcomputador - básico; op. microcomputador - avançado; corte e costura; costura industrial; telemarketing; técnicas de vendas; espanhol (conversação); modelagem; editoração e modelagem computadorizada para 2.730 treinandos.

2.1. Após o regular processamento da TCE, em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que promoveu, inicialmente, a realização de diligência (peça 5) e posterior citação dos seguintes responsáveis: Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco e de sua presidente à época dos fatos, Eunice Cabral, em face das seguintes ocorrências (peça 16, p. 8-9):

(...) não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio Sert/Sine 87/99 – celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco – nas ações de qualificação profissional contratadas, em desacordo com as cláusulas segunda, inciso II, quarta e nona do citado convênio, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/10/2006, sumariados a seguir:

a) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações adequadas – cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 87/99 (peça 2, p. 113-114);

b) inconsistências nos Diários de Classe apresentados, demonstrando que a carga horária dos instrutores e o número de treinandos por turma seriam totalmente incompatíveis com o tipo de treinamento proposto (peça 2, p. 114, item 58):

- c) ausência de documentos comprobatórios das despesas incorridas na execução das ações de qualificação profissional (peça 2, p. 114-115);
- d) movimentação financeira irregular, tendo-se assinalado que R\$ 428.684,90, correspondendo a 95,6% dos recursos transferidos, foram movimentados mediante saques, em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997 (peça 2, p. 115);
- e) não apresentação das fichas de inscrição, impedindo que a CTCE confirmasse a existência, frequência e aproveitamento dos alunos constantes dos Diários de Classe (peça 2, p. 117, item 74); e
- f) situação cadastral irregular dos instrutores perante a Secretaria da Receita Federal - (www.receita.fazenda.gov.br), constando a mensagem "CPF Errado" para os seguintes beneficiários: Karen Silva Bote (única instrutora de "Espanhol"); Alexandre Pranskunas (único instrutor de Telemarketing); Cátia Joana Trevisan, Walter Antunes e Luciano Estevan (todos instrutores de "Editoração"); Maria Luiza Brandão Farias, Helena Aparecida Alves Campos e Silvana Aparecida da Silva (todas instrutoras de "Modelagem Computadorizada").

Responsáveis:

a) Eunice Cabral (CPF 031.191.728-39):

- subscreveu o Convênio Sert/Sine 87/99 e, na condição de presidente do Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco à época dos fatos e de representante dessa entidade perante a Administração Pública, deveria ter zelado para que as ações de qualificação profissional fossem executadas conforme os termos pactuados;

b) Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco (CNPJ 62.812.573/0001-77):

- os recursos referentes ao Convênio Sert/Sine 87/99 foram transferidos para a conta corrente 04-100626-7, agência 0371-9, do Banco Nossa Caixa Nosso Banco S/A, de titularidade do Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco, por meio dos cheques 1.297 e 1.535, depositados em 11/10/1999 e 22/12/1999, nos valores de R\$ 179.983,20 e R\$ 269.974,80, respectivamente, não havendo comprovação de que o objeto do convênio tenha sido executado adequadamente, em face dos fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/10/2006;

Data Valor original Débito/Crédito

11/10/1999 R\$ 179.983,20 Débito

22/12/1999 R\$ 269.974,80 Débito

2/12/1999 R\$ 7.350,00 Crédito

15/12/1999 R\$ 4.793,48 Crédito

16/12/1999 R\$ 4.793,48 Crédito

1º/3/2000 299,42 Crédito.

2.2. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas e analisadas pela unidade técnica de origem que propôs o não acolhimento das mesmas (peça 29, p. 11, e peças 30-31). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) acompanhou a proposta exarada pela Secex/SP (peça 32).

2.3. Em 18/8/2015, acolhendo a proposta da unidade técnica de origem e o parecer do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 4.600/2015-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Posteriormente, foi interposto recurso de embargos de declaração (peça 45), por parte dos responsáveis atingidos pelos efeitos daquele julgado, o qual foi conhecido e rejeitado (peça 51).

2.4. Irresignados com esses julgados, os responsáveis, ora recorrentes, interpõem recurso de reconsideração (peça 64) o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE



3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 65-66) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 68), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) se os diários de classe existentes nos autos são aptos a comprovar a execução do objeto do convênio; e

b) se as irregularidades podem ser consideradas falhas formais com o consequente julgamento das contas regular com ressalvas.

5. Execução do objeto

5.1. Os recorrentes asseveram que resta comprovada a execução do objeto do convênio em questão argumentando que (peça 64, p. 7-12):

a) para tanto, há necessidade de que sejam apresentados três elementos nos diários de classe dos diversos treinamentos efetuados: nome dos instrutores, identificação dos treinandos e indicação do local em que os cursos foram ministrados (vide Acórdão 17/2005-TCU-Plenário);

b) tais elementos se encontram presentes nos diários de classe às peças 10-13, os quais não foram considerados no âmbito do acórdão recorrido em face das seguintes impropriedades:

b.1) ausência de indicação das instalações e equipamentos para a realização das atividades de qualificação. Tal exigência é nova frente ao que foi exigido pelo TCU em casos análogos, não havendo notícias de que, no âmbito do Planfor, tenha sido exigida a comprovação sobre a existência de equipamentos computacionais. Além disso, no conteúdo programático, consta a indicação sobre a disponibilização de equipamentos sendo certo que não seria possível ministrar cursos de softwares sem os mesmos;

b.2) quanto à incompatibilidade de cargas horárias com o número de alunos, não se pode admiti-la tendo em vista que: não há qualquer comprovante de que ocorreu prejuízo à qualificação das pessoas; tal achado se traduz em mera opinião da comissão de TCE. Ademais, existiam monitores que auxiliavam na condução das atividades, mormente pelo fato de que, determinadas atividades prescindiam da presença física do instrutor dentro da sala de aula;

b.3) em relação à quantidade excessiva de alunos num mesmo período e em cada turma, jornada excessiva dos instrutores, não comprovação das condições das instalações e equipamentos, reiteram-se as mesmas considerações acima mencionadas, acrescentando que, a título ilustrativo, na Universidade de Brasília há turmas com mais de 60 alunos sem que isso seja considerado prejudicial ao ensino acadêmico; e

c) dessa forma, ainda que inexista a devida comprovação contábil, os diários de classe juntados aos autos são meios idôneos para atestar a execução do objeto do convênio em questão.

Análise:

5.2. Não assiste razão aos recorrentes.

5.3. Preliminarmente, ainda que se admita, por hipótese, a tese dos recorrentes de que os diários de classe atestam, formalmente, a execução física do objeto do convênio, tal premissa é insuficiente para atestar, materialmente, a boa e regular aplicação dos recursos. A exemplo do que foi decidido no âmbito do Acórdão 5.170/2015-TCU-Primeira Câmara, tem se entendido que a mera

execução física do objeto, ou de parte dele, não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União, sendo necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.

5.4. Ademais, há que se ressaltar que, conforme extratos bancários constantes nos autos (peça 14, p. 91-95), é incontroverso o fato de que 95,6% dos recursos transferidos no âmbito do convênio em questão foram efetuados mediante saque em espécie. Sem outros novos elementos de prova, a referida sistemática, além de infringir o que dispõe o art. 20 da IN/STN 1/1997, acarreta a impossibilidade de estabelecer o necessário vínculo de nexo causalidade entre a origem dos recursos públicos federais transferidos e o destino referente à execução da mencionada avença (Acórdãos: 3.384/2011-TCU-Segunda Câmara, 2.831/2009-TCU-Segunda Câmara, 1.298/2008-TCU-Segunda Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-Primeira Câmara, 1.099/2007-TCU-Segunda Câmara, 3.455/2007-TCU-Primeira Câmara).

5.5. Independentemente de quaisquer outras discussões de mérito, a mencionada irregularidade, por si só, detém gravidade e fundamentação suficientes para a manutenção sobre aquela parcela débito. Prossegue-se na análise quanto ao percentual restante do débito:

5.5.1. Consta dos autos, na fase interna da TCE, que os recorrentes, apesar de terem sido notificados para apresentar documentos que comprovassem a regularidade na aplicação dos recursos (peça 2, p. 152-155, e peça 3, p. 5), como materiais, serviços e demais despesas constantes na relação de pagamentos (peça 14, p. 71-85), não fizeram a juntada de nenhuma prova nesse sentido.

5.5.2. De igual forma, na fase externa desta TCE, em resposta às suas citações, não foram apresentados quaisquer novos elementos (peça 25), em especial, aqueles enumerados no *caput* do art. 30 da IN/STN 1/1997 (“As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio”).

5.5.3. Nesse diapasão, deve prevalecer o que foi decidido no Acórdão 802/2014-TCU-Plenário:

Na presença de elementos que sugiram a prática de irregularidades em convênios, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária. Nessas circunstâncias, é não apenas lícito, mas imperativo, **exigir elementos de prova mais robustos que comprovem, de forma efetiva, os gastos efetuados, a consecução dos objetivos do repasse e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.** [grifos]

5.5.4. Também resta ausente de comprovação as exigências quanto à qualificação dos instrutores, contidas no inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993 e alínea “j” do inciso II da Cláusula Segunda do Termo do Convênio 87/99, e das alíneas “f” e “g” dessa mesma cláusula, referente à infraestrutura necessária e espaço físico adequado à execução dos cursos. Sem tais comprovantes, a tese defendida pelos recorrentes, limitada à indicação dos nomes dos instrutores, dos treinando e dos locais em que os cursos foram ministrados, se torna insuficiente.

5.6. Por fim, em face das considerações acima expostas, as demais impropriedades – da incompatibilidade de carga horária e número de alunos, não apresentação das fichas de inscrição e das incongruências cadastrais de instrutores – adquirem importância secundária, ou mesmo irrelevante, sendo certo que, da reanálise das provas contidas nestes autos, não há elementos para desconstituir, parcial ou totalmente, o débito imputado aos recorrentes.

6. Falhas formais

6.1. Os recorrentes afirmam que a maior parte das impropriedades a eles imputadas têm natureza de falhas formais o que conduz ao julgamento regular com ressalvas das presentes contas. Para tanto, argumentam que (peça 64, p. 7-11):

a) a falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores não induz à não execução das atividades relacionadas ao objeto do convênio. É nesse sentido que resta assente a jurisprudência deste Tribunal;

b) o grande lapso de tempo entre a assinatura do termo de convênio e a primeira notificação dos recorrentes constituiu fator impeditivo para a apresentação de documentos relacionados às despesas incorridas na execução das ações, bem como o não fornecimento das fichas de inscrição. Também se aplica o mesmo argumento da alínea anterior à ausência desses elementos de prova;

c) a realização física do objeto do convênio, que resta comprovada nos autos, constitui fator apto a afastar a ausência de comprovantes de despesas, movimentação financeira e falhas relativas aos dados do cadastro dos instrutores na Receita Federal. Aliás, inúmeras falhas decorreram da culpa dos membros do MTE;

d) em termos de gravidade, as falhas constatadas nestes autos se equiparam às que foram constatadas no âmbito do TC 003.189/2001-4 (Acórdão 17/2005-TCU-Plenário). Naquela oportunidade, o julgamento das contas foi pela regularidade com ressalvas dado a caráter geral das impropriedades;

e) em outros julgados envolvendo o Planfor, a não comprovação de recolhimento do ISS, a não comprovação da contrapartida e o não acompanhamento dos serviços executados foram classificados como falhas de caráter geral; e

f) dessa forma, com a execução do objeto do convênio, as demais irregularidades ficam em segundo plano tendo natureza de impropriedades de natureza meramente formal.

Análise:

6.2. Os argumentos dos recorrentes não devem prosperar.

6.3. O precedente invocado pelos recorrentes (Acórdão 17/2005-TCU-Plenário) não se aplica ao presente caso concreto. Naquela oportunidade foi reconhecido que não restou caracterizado débito, hipótese que não se verifica neste processo de TCE, conforme já analisado nos subitens 5.3 a 5.5 deste Exame. Além disso, também não se constata nestes autos as seguintes ocorrências: utilização do instituto da dispensa de licitação; pagamentos feitos de forma antecipada; inexistência de atesto de execução. E, quanto ao recolhimento dos encargos previdenciários, tais parcelas foram autorizadas para abatimento sobre o débito imputado aos recorrentes.

6.4. A falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores não foi o fundamento principal utilizado no acórdão recorrido, tendo sido mencionado no voto condutor do julgado que, além da execução do objeto, há necessidade da comprovação do vínculo denexo causalidade entre recursos transferidos e aplicados, bem como insuficiência de comprovantes das despesas realizadas nos seguintes termos (peça 35, p. 3):

(...)

11. Inicialmente menciono que, por ter a Secretaria paulista firmado convênio com o Sindicato, o negócio jurídico estava sujeito a um normativo específico (IN STN 1/1997) e, por isso, o conveniente deveria comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade das operações financeiras. Ou seja, é imprescindível a demonstração de que os recursos federais de fato custearam a realização dos cursos.

12. Não foi o que aconteceu no caso concreto, pois os extratos bancários evidenciam que R\$ 428.684,90, ou seja, 95,6% dos recursos transferidos, foi objeto de saque, aspecto que impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. A relação de pagamentos evidencia, por exemplo, que um único cheque (de nº 28) teria sido utilizado para pagamento de trinta e dois profissionais e da contribuição social incidente sobre a mão de obra.

13. Em um contexto no qual o art. 20 da IN STN 1/1997 impunha aos convenientes que a movimentação bancária deveria ser realizada exclusivamente por meio de instrumentos que possibilitassem a identificação dos credores, não vislumbro razão para aprovar a prestação de contas aqui examinada. Tal constatação é grave e enseja a irregularidade das contas dos responsáveis com a consequente condenação em débito dos valores sacados.

14. Além disso, não foram juntados aos autos grande parte dos comprovantes das despesas informadas na prestação de contas. À exceção das guias de recolhimento da previdência social que, juntas, somam R\$ 16.936,96, não constam dos autos comprovantes das despesas incorridas. Mesmo existindo cláusula expressa no convênio obrigando os convenientes a guardar os recibos de entrega aos treinandos do vale-transporte, da alimentação e do material didático, nada disso foi fornecido ao TEM e ao TCU. Não constam dos autos contratos com os instrutores, recibos por ele emitidos, tampouco fichas de inscrição dos alunos.

6.5. A mera realização física do objeto do convênio, com base nos diários de classe, se mostra insuficiente para o saneamento dos autos, nos termos já mencionados no subitem 5.3 deste Exame.

6.6. Por fim, quanto à aplicabilidade de mesmo entendimento de outros julgamentos referentes ao Planfor, melhor sorte não acode aos recorrentes tendo em vista que não estão sendo tratadas nestes autos as ocorrências: de não comprovação de recolhimento do ISS; de não comprovação da contrapartida; e de não acompanhamento dos serviços executados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. A advogada que assinou o recurso, Angela Cignachi Baeta Neves (OAB/DF 18.730), renunciou aos mandatos (peças 77-78), motivo pelo qual se entende que as futuras comunicações processuais devam ser encaminhadas ao advogado Márcio Antônio Rodrigues Pucú (OAB/SP 157.150), em seu escritório na Rua Álvares Machado, nº 54, conj. 05, Centro, São Paulo, SP, CEP 01501-030 (peça 26).

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a execução física de objeto de convênio, por si só, é incapaz de demonstrar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais repassados mediante convênio. Há necessidade de se comprovar que a realização do feito de deu, efetivamente, com aqueles mesmos recursos; e

b) não há que se falar na ocorrência de falhas meramente formais se não há elementos nos autos aptos a desconstituir, parcial ou totalmente, débito imputado a responsável em processo de Tomada de Contas Especial.

8.1. Com base nessas conclusões e considerando, principalmente, que não foram apresentados novos elementos aptos a alterar os fundamentos do acórdão recorrido, propõe-se que o recurso interposto não seja provido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:



- a) conhecer do recurso interposto para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência aos recorrentes, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo e demais interessados do acórdão que vier a ser proferido; e
- c) ressaltar que o endereço de notificação dos recorrentes deve ser aquele informado no item 7 das informações adicionais deste Exame.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 5/8/2016.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)