



TC 002.050/2014-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Responsáveis: Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco (CNPJ 62.812.573/0001-77), Eunice Cabral (CPF 031.191.728-39), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20) e Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34)

Advogado ou Procurador: Marcio Antonio Rodrigues Pucú, OAB/SP 157.150 (peça 26)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

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 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, 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.

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, 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) e do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), por meio de disponibilização de cursos de formação de mão de obra (peça 1, p. 16-38).

3. Nesse contexto, foi firmado o Convênio Sert/Sine 87/99 (peça 2, p. 48-55) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco, no valor de R\$ 449.958,00 (cláusula quinta), com vigência no período de 24/9/1999 a 24/9/2000 (cláusula décima), objetivando a realização de cursos de formação de mão de obra 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 (cláusula primeira). O termo de convênio não fez referência à contrapartida financeira, mas estabeleceu que, se o custo das ações superasse o valor do convênio, o Sindicato deveria responsabilizar-se pelo custo adicional (cláusula segunda, inciso II, alínea "e"). A par disso, o Plano de Trabalho apresentado pelo Sindicato à Sert/SP, que serviu de base para a celebração do convênio, continha previsão de contrapartida no valor de R\$ 9.600,00 (peça 1, p. 142).

4. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP ao Sindicato por meio dos cheques 1.297 (1ª parcela) e 1.535 (2ª e 3ª parcelas), da Nossa Caixa Nosso Banco, nos valores de R\$ 179.983,20 e R\$ 269.974,80, depositados em 11/10/1999 e 22/12/1999, respectivamente (peça 2, p. 65 e 72).

5. 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 desse ajuste, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

6. Em face dessas constatações, após decorridos mais de três anos, consoante a Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 3), o órgão repassador constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), objetivando 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.

7. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Convênio Sert/Sine 87/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/10/2006, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 14/4/2013 (peça 2, p. 102-137; e peça 4, p. 3-14, respectivamente), tendo constatado diversas irregularidades (inexecução física e financeira do convênio, liberação de parcelas sem que tivessem sido apresentadas prestações de contas válidas, entre outras). Ao final, o GETCE (peça 4, p. 14) apurou débito correspondente ao valor originário de R\$ 432.721,62, arrolando como responsáveis solidários: Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco (entidade executora), Eunice Cabral (Presidente da entidade executora), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). As principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:

Responsáveis	Principais irregularidades
Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco (entidade executora); e Eunice Cabral (Presidente da entidade executora à época dos fatos).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 87/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das ações de qualificação profissional contratadas.
Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 87/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem que fosse apresentada a prestação de contas das parcelas anteriores; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.
Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).	Inexecução do Convênio Sert/Sine 87/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.

8. Em 3/7/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 1.401/2013 e o Certificado de Auditoria 1.401/2013 (peça 4, p. 70-76),

concluindo no mesmo sentido que o GETCE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.401/2013 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 4, p. 78).

9. 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. 83).

10. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o processo (peça 5), visto que a SPPE/MTE deixara de incluir documentos que serviram de base à apuração das irregularidades (“Documentos Auxiliares”). Por esse motivo, foi promovida diligência junto àquela Secretaria (peça 7), que, em resposta, encaminhou, em meio digital, as cópias requeridas (peças 9 a 14). Assim, foram acostados aos autos os seguintes documentos: a) diários de classe e frequência (peça 10, p. 7-131; peças 11 e 12; e peça 13, p. 1-112); b) relação de pagamentos (peça 14, p. 71-85); c) Guias de Recolhimento da Previdência Social (peça 14, p. 87); e d) extratos bancários (peça 14, p. 91-97).

11. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 16) que os Srs. Walter Barelli e Nassim Gabriel Mehedff fossem excluídos da relação processual, tendo em vista recentes julgados deste TCU. Em relação ao Sr. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, a proposta espelhou-se nos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, que julgaram suas contas regulares com ressalva, outorgando-lhe quitação, como destacado no item 21 daquela instrução (peça 16). Quanto ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE, este Tribunal, em casos similares (tais como o Acórdão 2.159/2012-2ª Câmara), excluiu a responsabilidade que lhe era imputada, por entender que sua conduta limitou-se ao repasse dos recursos do MTE ao estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio (peça 16, p. 3-4, itens 12-15).

12. A par disso, propôs-se a citação do Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário 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, pelas irregularidades lá tratadas (peça 16).

EXAME TÉCNICO

13. Acolhida a proposta pelas demais instâncias desta unidade (peças 17 e 18) e pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 19), foram realizadas as citações do Sindicato e da Sra. Eunice Cabral, mediante os Ofícios 2.919 e 2.921 (peças 22 e 23, respectivamente), datados de 25/11/2014.

14. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pela defesa, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, valemo-nos da transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara:

7. O *Parquet* Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R\$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto "execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)" vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:

“10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1.^a Câmara (TC 007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos): ‘Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual’.

12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...).”

15. Em linha com os mencionados precedentes, foi promovida, na presente TCE, a citação dos responsáveis pela inexecução do Convênio Sert/Sine 87/99 em razão da não comprovação da efetiva execução das ações pedagógicas de qualificação profissional que compõem o objeto desse convênio. Dessa forma, a citação não contemplou outras ocorrências apontadas pela CTCE que não diziam respeito à inexecução do seu objeto e que, à luz da referida jurisprudência, ensejariam apenas ressalvas nas contas.

16. Em síntese, a análise a ser empreendida contemplará aspectos relacionados à comprovação da execução física do objeto do Convênio Sert/Sine 87/99, com base na verificação da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, como indicado nas decisões acima mencionadas, quais sejam: a) instrutores, b) treinandos e c) instalações físicas.

Alegações de defesa do Sindicato e da Sra. Eunice Cabral (peça 25)

17. O Sindicato e a Sra. Eunice Cabral tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme Avisos de Recebimento (peças 27 e 24, respectivamente), apresentando suas alegações de defesa (peça 25 - defesa conjunta), por meio de advogado regularmente constituído (peça 26).

18. Os responsáveis foram citados em decorrência da 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 (peça 2, p. 102-137), 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").

Síntese e análise dos argumentos apresentados

19. **Argumento:** inicialmente a defesa asseve que o convênio em tela vigeu no período de 24/9/1999 a 23/9/2000, transcorrendo, portanto, mais de 10 anos entre a celebração do ajuste e a cobrança efetuada por este TCU. Assim, em preliminar, argui, a prescrição quinquenal, com fundamento no art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN).

20. **Análise:** cumpre esclarecer que o débito aqui tratado não é de origem tributária, cabendo ao caso vertente a aplicação do artigo 37, §5º, CF/1988, que dispõe o seguinte, *verbis*: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

20.1. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que referidas ações decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF. No mesmo sentido, esta Corte de Contas, em sessão de 15/8/2012, aprovou a Súmula TCU 282, deixando assente o entendimento de que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

21. Portanto, opino pelo não acolhimento da justificativa apresentada.

22. **Argumento:** no mérito, a defesa afirma que os documentos comprobatórios não se encontrariam mais em poder dos responsáveis, porque a prestação de contas, constituída da documentação original, foi apresentada à Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, que, após análise e aprovação, manteve-a sob sua guarda e posse.

23. **Análise:** a conservação de documentos é regulada pelo art. 30 da IN - STN 1/1997, vigente à época dos fatos:

Art. 30. 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.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

23.1. Verifica-se que o dispositivo acima citado determina o prazo de cinco anos para a guarda de toda e qualquer documentação que trate de aplicação de recursos de convênios e congêneres, porém, fixa a contagem desse prazo a partir da aprovação da devida prestação de contas, o que ainda não ocorreu no presente caso. Assim, em que pese o lapso decorrido, como não houve, até o momento, a apreciação das contas dos responsáveis, permaneceria a obrigação da entidade de conservar os documentos relativos ao convênio.

24. Desse modo, mister rejeitar a alegação.

25. **Argumento:** após discorrer resumidamente sobre os fatos que envolvem o presente feito, sustenta que a decisão proferida pelo Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais/GETCE (peça 4, p. 3-14) não teria apontado os erros cometidos na prestação de contas.

26. **Análise:** a CTCE (e posteriormente o GETCE) analisou especificamente a execução do convênio em tela, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 31/10/2006 (peça 2, p. 102-137). Na ocasião, individualizaram-se as responsabilidades, avaliaram-se as condutas dos envolvidos, apontaram-se as irregularidades, identificaram-se os nexos de causalidade entre as condutas e as impropriedades, evidenciaram-se os comandos legais infringidos e quantificou-se o débito (peça 2, p. 123-136). No tocante aos citados, o quadro constante da peça 2, p. 123-125, consolidou as irregularidades imputadas a cada um, a saber:

a) inexecução do convênio, em decorrência da não comprovação das ações de educação profissional contratadas;

b) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional;

c) omissão, por parte da executora, de relação explícita do pessoal técnico especializado, necessária para a regular e eficiente execução dos cursos e falta de indicação das instalações e equipamentos disponíveis (letras f, g e j, item II, da cláusula 2ª do Convênio Sert/Sine 87/99); e

d) não comprovação da implementação da contrapartida, conforme previsto no convênio Sefor/Codefat 004/99 - Sert/SP, cláusula quarta, itens 4.1 a 4.4.

26.1. Na sequência, os responsáveis foram notificados do teor do relatório acima mencionado, conforme atestam as notificações (peça 2, p. 152-155 e 156-159) e os avisos de recebimento (peça 2, p. 181). No entanto, malgrado tenham requerido vista e prorrogação de prazo (peça 3, p. 6 e 16), quedaram-se inertes, como destacado no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 9):

21, Após as devidas notificações recebidas conforme demonstram os Avisos de Recebimento - AR de fls. 382-84, 2º volume e fls. 474, 3º volume, por meio das quais foi dada aos interessados a oportunidade de se manifestar com relação às irregularidades apontadas no Relatório de Análise da TCE (fls. 302-338, 2º volume), concluímos, resumidamente, o seguinte:

1) O Sindicato dos Oficiais Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias de Confecção de Roupas e de Chapéus de Senhoras de São Paulo e Osasco, entidade executora, o senhor Nassim Gabriel Mehedeff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e a Senhora Eunice Cabral, ex-presidente da entidade executora, não apresentaram justificativas e nem recolheram o valor do débito.

27. Assim, considerando que as impropriedades foram corretamente identificadas na fase interna do presente feito e que se oportunizou aos responsáveis a possibilidade de retificação/complementação dos documentos apresentados, impõe-se rejeitar a justificativa apresentada.

28. **Argumento:** alega que a decisão proferida pelo GETCE (peça 4, p. 3-14) incluiu indevidamente a Sra. Eunice Cabral no polo passivo da presente TCE, uma vez que, consoante estatuto social do Sindicato, a pessoa física não responde solidariamente pelas obrigações da entidade.

28.1. A fundamentar sua assertiva, transcreve ementa do Tribunal Regional Federal da Terceira Região em que se excluiu diretores de entidade sindical que figuravam em processo de execução fiscal federal de cobrança de encargos do INSS, o que, a seu viso, deveria ser aplicado ao presente caso, por analogia, haja vista que quem executou os cursos de qualificação e requalificação profissional foi a pessoa jurídica e não a pessoa física da presidente (AI 31682 SP 2008.03.00.031682-6, Relator Des. Fed. Johansom Di Salvo, 1ª Turma):

2. Sindicato nada tem a ver com empresa (cujo conceito é dado no artigo 966 do Código Civil), tampouco com a noção de sociedade (artigo 981) que pressupõe exercício de "atividade econômica".

3. Levando-se em conta o disposto no artigo 110 do Código Tributário Nacional (art. 110). A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias. Não há como confundir sócio cotista ou diretor de S/A, com diretor de sindicato, para o fim de atribuir ao segundo a responsabilidade solidária que o artigo 13 da Lei nº 8.620/193 estabelece para o primeiro.

4. Não se pode reconhecer responsabilidade no caso presente, ainda que a Certidão de Dívida Ativa tenha alojado o nome do diretor sindical.

29. **Análise:** em razão do disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/1988, no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e art. 66 do Decreto 93.872/1986, a seguir reproduzidos, o gestor de recursos públicos deve prestar contas dos recursos recebidos e comprovar sua regular aplicação:

Constituição Federal Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Decreto-lei nº 200/67

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Decreto nº 93.872/86

Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93).

29.1. Ora, a presidente do Sindicato administrou os recursos públicos federais repassados à entidade, e, nessa condição, era a responsável pela correta execução do objeto, devendo, portanto, prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao Erário advindos da sua gestão.

29.2. Ressalto que, tendo em vista que o Sindicato foi beneficiário dos recursos federais

transferidos, cabe imputar-lhe responsabilidade solidária, juntamente com sua presidente à época. No Acórdão 2.763/2011-TCU- Plenário, que tratou de incidente de uniformização, restou pacificado o seguinte:

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:
9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano

30. **Argumento:** no tocante à excessiva jornada de trabalho dos professores, alega que tal ocorreu porque em cada sala de aula havia, além do professor, um monitor. Assim, às vezes, o professor ministrava aula em uma sala e logo em seguida dirigia-se à outra, deixando o monitor na primeira turma para dar seguimento ao que ele teria iniciado.

31. **Análise:** a justificativa apresentada não é capaz de alterar o mérito do presente processo, tendo em vista que os responsáveis não conseguiram demonstrar a correta aplicação dos recursos descentralizados, como será visto nos itens 39 a 50 abaixo.

32. **Argumento:** a defesa afirma ter cumprido integralmente o objeto do convênio, promovendo a abertura e o encerramento dos cursos e fornecendo certificado de conclusão, conforme teria constado na prestação de contas encaminhada à Sert/SP, instruída com os seguintes documentos:

- a) fotografias;
- b) notícias sobre o curso (na época, teria havido grande divulgação);
- c) juntada de CPFs; e
- d) contrato firmado entre o Sindicato e o Instituto Paulista de Ensino e Cultura -IPEC.

33. **Análise:** a alegação apresentada não se fez acompanhar de nenhum documento comprobatório. Ora alegar e não provar é o mesmo que não alegar.

33.1. A par disso, a documentação encaminhada aos autos pela Secretária de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (peças 9 a 14), que seria a prestação de contas apresentada à Sert/SP pelo Sindicato, não contém nenhum dos elementos acima mencionados.

33.2. Ressalto que a entidade executora, na fase interna da TCE, teve oportunidades para juntar documentos. Com efeito, a presidente da CTCE, por meio do Ofício CTCE 135/2006 (peça 1, p. 137), solicitou ao Sindicato diversos documentos. Embora o expediente tenha sido recebido (peça 1, p. 138), a entidade permaneceu silente como se verifica do relato da própria CTCE (peça 2, p. 103):

6. A notificação da entidade EXECUTORA para que também apresentasse os documentos comprobatórios da execução do Convênio Sert/Sine 87/99 (fls. 44/Vol. I e 418/Vol. II) teve por escopo assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório, princípios insertos na Carta Magna também aplicáveis aos processos administrativos em geral, contudo, a entidade não se manifestou até esta data.

33.3. Posteriormente, em 26/1/2007, nova citação foi endereçada ao Sindicato (peça 2, p. 152-155). Desta feita, identificando-se as irregularidades, o débito, os responsáveis solidários, enfim, todos os elementos necessários para subsidiar a manifestação do conveniente. Todavia, o Sindicato, mesmo ciente da comunicação (peça 2, p. 181), quedou-se inerte, como informado no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 9, item 21), elaborado em 29/11/2010.

34. Assim, opino pelo não acolhimento da justificativa apresentada.
35. **Argumento:** por derradeiro, alega que, em casos análogos, este TCU tem determinado, por unanimidade, o arquivamento do processo, como ocorreu no Acórdão 6.173/2014-TCU-1ª Câmara.
36. **Análise:** o caso acima mencionado não se aplica à presente situação. Naquele processo, o motivo do arquivamento prendeu-se ao fato de o Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais ter notificado os responsáveis somente em novembro de 2013, ou seja, decorridos quase 13 anos do término do prazo para prestação de contas. Assim, aplicou-se ao caso o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, que dispensa a instauração de tomada de contas especial 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" (Grifei).
- 36.1. Já, neste processo, as notificações dos responsáveis (peça 2, p. 152-155 e 156-159) ocorreram em novembro de 2006, sendo recebidas pelos destinatários (peça 2, p. 181) em 21/11/2006, ou seja, aproximadamente 6 anos após o término da vigência do convênio (24/9/2000). Portanto, incabível aplicar-se a esse caso a razão de decidir daquele.
37. Desse modo, o argumento não deve prosperar.
38. Além de a defesa apresentada ser insuficiente para elidir as irregularidades aqui tratadas, o exame da prestação de contas constante dos autos também não socorre os responsáveis, senão vejamos.
39. Conforme cláusula 2ª, item II, alínea "s" do convênio (peça 1, p. 51), caberia ao Sindicato:
- s) realizar a prestação de contas, encaminhando à SERT os seguintes documentos:
 1. relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;
 2. demonstrativo físico - financeiro, originais dos Diários de Classe por habilidade, frente e verso;
 3. relatório técnico de metas atingidas;
 4. quadro consolidado do relatório de metas atingidas;
 5. cópia autenticada das guias de recolhimento dos encargos previdenciários;
 6. conciliação bancária e extrato bancário do período;
 7. declaração de que possui todos os recibos da entrega aos treinandos do vale transporte (quando necessário), da alimentação e material didático;
 8. entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos.
40. Compulsando os autos, verifica-se que os seguintes elementos instruíram a prestação de contas apresentada à Sert/SP:
- a) declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis (peça 2, p. 89);
 - b) diários de classe e frequência (peça 10, p. 7-131; peças 11 e 12; e peça 13, p. 1-112);
 - c) relação de pagamentos (peça 14, p. 71-85);
 - d) Guias de recolhimento da Previdência Social (peça 14, p. 87); e
 - e) extratos bancários - peça 14, p. 91-97.
41. O cotejo entre o exigido (item 39) e o apresentado (item 40) revela que, do ponto de vista formal, a prestação de contas encontra-se incompleta, porquanto apresentados apenas o demonstrativo físico-financeiro, os diários de classe, o relatório técnico de metas atingidas e o

extrato bancário do período.

42. A par disso, sob o ponto de vista material, o exame dos documentos apresentados demonstra diversas impropriedades.

43. Primeiro, os diários de classe e relatórios técnicos das metas atingidas, analisados pela CTCE (peça 2, p. 113-114, itens 55-59) mostraram-se inconsistentes:

a) não há, nos autos, indicação das instalações e dos equipamentos disponíveis para a realização das atividades de qualificação profissional, máxime tratar-se de cursos de operador de microcomputador básico e avançado, corte e costura, costura industrial, telemarketing, modelagem, editoração e modelagem computadorizada, em desatendimento à cláusula Segunda, II, alíneas "f" e "g" do Convênio Sert/Sine 87/99;

b) a carga horária dos instrutores e o número de treinandos por turma são totalmente incompatíveis com o tipo de treinamento proposto;

c) a quantidade excessiva de alunos num mesmo período e em cada turma, a jornada excessiva dos instrutores, a não comprovação das condições das instalações e dos equipamentos e a não nomeação do corpo técnico, comprometem, totalmente, a validação das ações de qualificação profissional apresentadas pela Executora.

44. Segundo, à exceção das Guias de Recolhimento da Previdência Social (peça 14, p. 87), não constam dos autos comprovantes das despesas incorridas. Não há documentos que atestem o pagamento de instrutores pelos serviços prestados, tais como contratos ou recibos de pagamentos. Não há documentos que atestem a locação ou cessão de espaços para a realização dos cursos, impedindo saber se os locais foram cedidos pelo próprio Sindicato ou por terceiros ou alugados. Também não constam dos autos, além dos diários de classe, outros elementos que comprovem a existência de treinandos, tais como: fichas de inscrição, comprovantes de entrega de vale transporte, vale alimentação ou dos certificados de conclusão dos cursos.

45. Outros documentos poderiam auxiliar na convicção de que houve o efetivo cumprimento do objeto acordado, tais como: relação detalhada dos alunos matriculados, com endereço e telefone de cada um deles; planilhas de notas; comprovantes de contratação de seguros contra acidentes pessoais em benefício dos alunos; notas fiscais; recibos de pagamentos. Contudo, nenhum comprovante de despesa foi apresentado, o que impede atestar a efetiva execução do objeto contratado.

46. Terceiro, os extratos bancários (peça 14, p. 91-97) revelam movimentações de recursos por meio de saques avulsos, como destaca o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 115, item 64):

"Os extratos bancários e a Relação de Pagamentos demonstram que R\$ 428.684,90 foram movimentados mediante saques, o que representa 95,6% dos recursos. Os pagamentos contabilizados para Pessoas Jurídicas, inclusive à São Paulo Transportes S/A, também teriam sido efetuados em espécie". Tal conduta contraria o disposto no artigo 20 da IN STN 1/1997, que trata da boa prática administrativa para se documentar a regular aplicação de dinheiro público:

'Art. 20 - Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária ou para aplicação no mercado financeiro.'

47. O entendimento consolidado deste TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes, pois impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara,

2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

48. Essa ocorrência impede que se estabeleça o nexo de causalidade entre os elementos apresentados pela conveniente e a execução do objeto convenial.

49. Assim, à míngua de documentos, mesmo limitando-se a observar os parâmetros norteadores fixados por este TCU (instrutores, treinandos e instalações físicas), não é possível afirmar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Sindicato, tendo em vista as incertezas que pairam sobre esses elementos.

50. Por todo o exposto, conclui-se que os responsáveis não conseguiram provar a regular execução do convênio. De destacar que o ônus da prova, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, não fornecendo o gestor todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, suas contas devem ser reprovadas.

51. O débito apurado seria formado pelos seguintes valores:

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

52. Insta ressaltar que os créditos acima indicados, nos valores de R\$ 7.350,00 e R\$ 4.793,48 (2 parcelas), referem-se a despesas relativas ao pagamento de Guias da Previdência Social (peça 3, p. 187), não glosadas pela CTCE (peça 2, p. 113, item 53); e de R\$ 299,42, concernente à devolução de saldo remanescente (peça 3, p. 188).

CONCLUSÃO

53. Em face da análise promovida no item 11, propõe-se excluir os Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Walter Barelli da relação processual.

54. Os argumentos de defesa apresentados pelo Sindicato e pela Sra. Eunice Lara não lograram êxito em afastar o débito que lhes foi imputado, como relatado nos itens 19 a 51. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

55. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar, como

benefícios diretos, a proposta de imputação de débito e aplicação de multa pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, e Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo;

b) 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, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário 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, 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

*Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 30/1/2015: R\$ 2.856.548,09 (peça 28)

c) aplicar ao Sindicato das Costureiras e Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de São Paulo e Osasco (CNPJ 62.812.573/0001-77) e a Sra. Eunice Cabral (CPF 031.191.728-39) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) 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;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos



termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 30/1/2015.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio R. A. Rocha

AUFC – Mat. 2716-2