

TC 011.362/2009-1

Tipo: Tomada de contas especial (embargos de declaração)

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego.

Embargantes: Qualivida - Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador (CNPJ: 02.188.083/0001-10), Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89).

Advogados: Guilherme Barbosa (OAB/DF 45.197), Thiago Groszewicz Brito (OAB/DF 31.762) e outros. Procurações à peça 133, com substabelecimento à peça 186, peça 142, com substabelecimento à peça 190, p. 2 e peça 150, com substabelecimento à peça 187.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Documentos insuficientes para comprovar a execução integral de contrato firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do Planfor. Contas irregulares. Débito. Multa. Embargos de Declaração conhecidos e não acolhidos. Recurso de reconsideração. Elementos insuficientes para demonstrar a execução integral do contrato. Recurso conhecido e não provido. Embargos de Declaração. Metodologia adequada para cálculo do débito. Ausência de omissão, obscuridade ou contradição do Acórdão embargado. Embargos conhecidos e não providos.

INTRODUÇÃO

1.1. Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (peça 189), pelo Instituto Qualivida (peça 191) e pelo Sr. Enilson Simões de Moura (peça 188), ex-Presidente daquela Associação, em face do Acórdão 4.384/2016-TCU-2ª Câmara (peça 175).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recursos de Reconsideração em Tomada de Contas Especial (TCE) interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS), pelo Sr. Enilson Simões de Moura, ex-Presidente da referida entidade, e pelo Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador (Qualivida) contra os termos do

Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara, o qual manteve-se inalterado diante dos embargos declaratórios apreciados por meio do Acórdão nº 1586/2015-2ª Câmara, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Recurso de Reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar o teor deste Acórdão aos recorrentes e à Procuradora da República no Distrito Federal, Sra. Márcia Brandão Zollinger, em face do Ofício 10.211/2015 – MPF/PRDF/ 5o Ofício de Atos Administrativos.

HISTÓRICO

1.3. Em exame embargos de declaração opostos contra o Acórdão 4.384/2016-TCU-2ª Câmara (peça 175) que negou provimento a recursos de reconsideração interpostos em face do Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara (peça 119) que se manteve inalterado frente a embargos declaratórios apreciados pelo Acórdão 1.586/2015-TCU-2ª Câmara (peça 145).

1.4. O Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara julgou irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, com condenação em débito solidária, em valores históricos de R\$ 3.918.382,17 (recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT), com a SDS e a Qualivida, além de aplicação de multa individual aos responsáveis, no valor de R\$ 20.000,00.

1.5. Os autos versam sobre tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em atenção a determinação contida no Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, que versou sobre irregularidades na execução do Contrato de Prestação de Serviços nº 01/2000, o SDS e o Qualivida, identificadas no relatório de Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE).

1.6. Os documentos trazidos aos autos não foram suficientes para comprovação do treinamento de 3.107 alunos, o que caracterizou a inexecução parcial do contrato.

1.7. O Ministro-Relator dos recursos de reconsideração acolheu as conclusões da unidade técnica, secundadas pelo parecer do Ministério Público de Contas, propondo condenar os responsáveis em débito e multa, conclusão a que chegou a decisão recorrida.

1.8. Irresignados, os responsáveis opõem embargos de declaração (peças 188, 189 e 191) em face do Acórdão 4.384/2016-TCU-2ª Câmara (peça 175).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.9. O Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, em Despacho à peça 192, determinou a remessa dos autos à Serur para exame de admissibilidade (peças 193-196) e instrução de mérito dos Embargos.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se houve ou não omissão, obscuridade ou contradição no Acórdão embargado.

2.2. Os embargos opostos às peças 188, 189 e 191 contém, *in totum*, argumentos idênticos, razão pela qual serão analisados conjuntamente.

3. Da omissão do Acórdão e embargado

3.1. Os recorrentes argumentam que a decisão embargada restou **omissa**, ao deixar de se pronunciar sobre as falhas estruturais do Sistema Sigae, desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e

Emprego, e que acarretou deficiência na prestação de contas da Conveniente quanto ao controle de presença dos alunos dos cursos que foram executados pela Qualivida (peça 188, p. 3).

3.2. Sustentam que o TCU, ainda que fosse instado a reconhecer a presença de dano ao erário, não poderia impor débito aos responsáveis, face a impossibilidade de sua quantificação (p. 3).

3.3. Argumentam que a metodologia de cálculo utilizada não atenderia às condições previstas no art. 210, § 1º, do RI/TCU, o qual prevê que o valor do débito seja calculado por estimativa, por meios confiáveis, bem como não exceda seguramente ao valor real devido (p. 3-4).

3.4. Transcrevem excerto do Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, segundo o qual se exigiria que o método com que se apura o débito deve revestir-se de rigor técnico e ser executado de forma coesa e precisa (Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara) (p. 4).

3.5. Reafirmam a existência de falhas sistêmicas no sistema Sigae do Ministério do Trabalho e Emprego, além dos problemas apresentados no âmbito do Planfor, já reconhecidas por esta Corte de Contas. Mencionam o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, que evidenciara a existência das falhas apontadas por unidade técnica do Tribunal, que se repetiram nas contratações efetuadas com recursos do Planfor, e o funcionamento precário do programa em todo o País (p. 5-6).

3.6. Desse modo, afirmam não haver que se falar em inexecução das ações por parte dos embargantes, motivo pelo qual requerem a atribuição de efeitos infringentes aos embargos para considerar iliquidáveis as contas, tendo em vista a impossibilidade de fixação segura do valor supostamente devido (p. 6-7).

Análise:

3.7. Desassiste razão aos embargantes no que diz respeito à existência de omissão na decisão vergastada, concernente à não justificativa da metodologia de cálculo utilizada pelo Tribunal para composição do débito. Em síntese, os embargantes intentam rediscutir matéria de fato já analisada nos autos.

3.8. Não se prestam os embargos de declaração a rediscutir matéria de fato, exceção feita a eventuais elementos novos, que não puderam ser anteriormente acostados ao processo, com efeito decisivo sobre a decisão embargada, e que ensejariam, excepcionalmente, a atribuição de efeitos infringentes.

3.9. Desse modo, o débito foi calculado pela diferença entre os valores totais repassados à SDS e os cursos comprovadamente ministrados e executados, conforme itens 4.28 e 4.29 do Relatório (peça 177, p. 9-10) e itens 5 e 6 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 176, p. 1). Não há que se falar na inaplicabilidade do art. 210, §1º, do RI/TCU, pelas razões a seguir expostas.

3.10. No caso vertente, os embargantes somente apresentaram listas de frequência referentes ao curso de restauração de móveis e objetos (peça 58, p. 3-37), que possuía como meta o treinamento de 33 alunos (peça 4, p. 25), correspondente a 1,05% do objeto contratado. As respectivas listas de frequência apresentaram, em média, 28 alunos, o que se insere dentro da margem de evasão de 20% admitida pelo Tribunal, e que motivou o acolhimento dessas despesas.

3.11. Quanto aos demais cursos, não foram acostados ao processo documentos que evidenciem a execução das aulas nas respectivas turmas. Os documentos apresentados, como listas de frequência (peças 46-51), fichas de inscrição (peça 46, p. 2-404) e dados cadastrais (peças 46-51), referem-se ao período compreendido entre agosto e novembro de 2001, não se referindo ao Contrato 1/2000, o qual foi celebrado em 7/3/2000, com vigência até 31/12/2000.

3.12. A metodologia de cálculo foi clara e livre de maiores complexidades, pois considerou o valor total do contrato de R\$ 3.960.000,00, com a meta a ele vinculada de treinamento de 3.140 alunos,

resultando em um valor médio/aluno de R\$ 1.261,15. Havendo a comprovação da realização de treinamentos correspondentes a 33 alunos (R\$ 41.617,95), concluiu-se pelo valor de débito histórico de R\$ 3.918.382,17. Claro é o parecer do Ministério Público de Contas a respeito (peça 73):

De acordo com o exame efetuado pela 5ª Secretaria de Controle Externo, consubstanciado na instrução de páginas 01/10 da peça 63, não foram carreadas aos autos provas documentais suficientes para comprovar a efetiva realização de todas as ações previstas no Contrato de Prestação de Serviços nº 001/2000. Conforme relatado na instrução, os responsáveis comprovaram, por meio de listas de frequência, a execução apenas do curso de restauração de móveis e objetos (peça 58, p. 03/37), o qual possuía como meta o treinamento de 33 alunos (peça 4, p. 25), que corresponde ao cumprimento de somente 1,05% do objeto contratado.

7. Com efeito, considerando que o custo médio por aluno era de R\$ 1.261,15, foi calculado um débito, relativo aos cursos não realizados, no valor histórico total de R\$ 3.918.382,05 (R\$ 3.960.000,00 – R\$ 41.617,95).

3.13. Importante trazer à baila, ainda, o art. 210 do RI/TCU, mencionado pelo embargante, que assim dispõe sobre a forma de apuração do débito:

Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

§ 2º Não havendo débito, mas evidenciada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput e no § 3º do artigo anterior, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 268.

§ 3º Quando não for possível precisar a data do débito com exatidão, far-se-á o seu arbitramento por estimativa, desde que essa providência não desfavoreça o responsável.

3.14. No presente caso, os valores foram apurados de forma objetiva, pelo custo médio por aluno/treinando, sem necessidade de cálculos de maior complexidade. A esse respeito, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal permite inclusive o cálculo de débito por estimativa, desde que não haja superação do valor real devido, conforme precedente abaixo transcrito:

MS 31046 AgR / DF – DISTRITO FEDERAL

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESSARCIMENTO DE VALORES. ART. 210, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Conforme salientado na decisão agravada, o art. 210, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União garante ao devedor apenas que a estimativa dos valores a serem restituídos ao erário não deve exceder o real valor devido. A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti do Tribunal de Contas da União anotou que o estudo por ela realizado teria sido suficiente para concluir pelos valores devidos. Concluir de forma diversa demandaria a realização de estudo, neste Supremo Tribunal, do conteúdo fático probatório, tal como feito pelo Tribunal de Contas da União, com a obtenção de pareceres técnicos da área de informática, inclusive..

3.15. Não há que se falar, pois, em inaplicabilidade do art. 210, § 1º, do RI/TCU.

3.16. Deve-se assinalar que os embargos de declaração são, via de regra, recurso integrativo, que objetivam expungir da decisão embargada, por uma vertente, eventual vício de omissão,

entendida como “aquele advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida “ (STJ, REsp 351490, DJ 23/9/02), bem como “quando o julgado deixa de se manifestar sobre um dos pedidos apresentados, nitidamente desimportante para a resolução do litígio e formulado em total incongruência com os autos.” (STJ, REsp 410319, DJ 23/9/02), além do que “o magistrado não está obrigado a se pronunciar sobre todas as questões suscitadas pela parte, máxime quando já tiver decidido a questão sob outros fundamentos” (STJ, REsp 89637, DJ 18/12/98; RMS 14925, DJ 19/5/03; AgRg AI 429198; AgRg, AI 467998, DJ 22/4/03).

3.17. Impende ainda ressaltar que a objurgatória dos embargantes constitui argumentação padrão utilizada em sede recursal em outros processos correntes nesta Corte de Contas, notadamente relacionados ao método de apuração de custos de treinamentos realizados no âmbito do Planfor (TC 013.181/2009-5 e TC 011.743/2009-8), nos quais a SDS atua também como conveniente.

3.18. Não procede o argumento (vide itens 3.1 c/c 3.5) de que a decisão embargada restou **omissa**, ao deixar de se pronunciar sobre as falhas estruturais do Sistema Sigae, conforme excerto abaixo transcrito do relatório que antecede a deliberação:

4.2. Com relação às inconsistências do Sigae, melhor detalhadas nas alegações de defesa anteriormente trazidas à peça 41, p. 17, as dificuldades ali apontadas – falta de ferramentas de verificação de conteúdo digitado, impossibilidade de exclusão de dados, geração de registros duplicados, erros de atualização e outras -, indicam falhas graves no sistema tecnológico disponibilizado pelo MTE, **o que ensejaria ainda maior zelo por parte da SDS para a guarda e manutenção de registros comprobatórios de presença em sala, listas de chamada, comprovantes de pagamento de docentes e outros.** (destaques inseridos)

3.19. Ou seja, no que diz respeito aos problemas estruturais do Planfor e do sistema Sigae, tais fatos efetivamente são de conhecimento do Tribunal, conforme se depreende do julgado trazido à colação pelos embargantes. Não obstante, de acordo com a jurisprudência do TCU, isso não exime a comprovação da execução de convênios firmados no âmbito do Planfor por meio da demonstração, ao menos, da existência de treinandos, instalações físicas e instrutores (v.g. o mesmo Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, referido pelos embargantes, e Acórdão 5762/2014-TCU-2ª Câmara). Naquele caso, foram “acostados documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Assim sendo, restou comprovado o adimplemento do contrato”, nos termos do item 4 do voto condutor do Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, proferido pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

3.20. No caso vertente, não foi possível verificar a efetiva participação de 3.107 alunos nos cursos, porquanto ausentes documentos que demonstrem controle de frequência, atividades desenvolvidas durante os treinamentos ou listas de presença, instrutores que ministraram os cursos, e comprovantes de pagamentos pelos serviços, restando insuficientes a simples inscrição ou listagem com dados de aproveitamento para comprovação da execução dos treinamentos. Ilustrativo é o voto condutor do Acórdão cujo excerto reproduz-se:

3. Após a análise de todos os documentos constantes nos autos, a unidade técnica entendeu estar caracterizada a inexecução parcial daquele contrato, ante a ausência da comprovação do efetivo treinamento de 3.107 pessoas, motivo pelo qual propôs, além da exclusão da responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Enilson Simões de Moura; sua condenação solidária com a Associação dos Sindicatos

Social Democratas – SDS e com a Qualivida, pela importância de R\$ 3.918.382,17; e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/2.

4. Segundo registrou, “o responsável somente apresentou listas de frequência referentes ao curso de restauração de móveis e objetos (peça 58, p. 3-37), o qual possuía como meta o treinamento de 33 alunos (peça 4, p. 25), correspondente a 1,05% do objeto contratado”. Assim, “tendo em vista que o valor do contrato corresponde a R\$ 3.960.000,00 e que sua meta era o treinamento de 3.140 alunos, o valor, por aluno, corresponde a R\$ 1.261,15. Dessa forma, considerando que o responsável comprovou a realização de curso referente a 33 alunos (R\$ 41.617,45), o valor do débito corresponde a R\$ 3.918.382,17”. Complementou, “quanto aos demais cursos, não há qualquer documento aceitável que evidencie que as turmas tenham sido oferecidas. A quase totalidade da documentação apresentada, como listas de frequência (peças 46-51), fichas de inscrição (peça 46, p. 2-404) e dados cadastrais (peças 46-51), refere-se ao período compreendido entre agosto e novembro de 2001. Isso demonstra que esses documentos não se referem ao Contrato 1/2000, o qual foi celebrado em 7/3/2000, com vigência até 31/12/2000.”.

4.1 A respeito dos novos documentos encaminhados pelo ex-dirigente da SDS, a unidade técnica asseverou que “embora a quase totalidade da documentação se refira aos cursos previstos no Contrato 1/2000, verificou-se que não foram encaminhadas as listas de frequência relativas aos treinamentos. Os documentos constituem cópias de fichas de cadastramento (inscrição), listas de conclusão do curso e, para alguns cursos, relação inicial de alunos e resultado da ação de qualificação”.

4.2 Ressaltou, porém, que “não é possível aferir a participação efetiva dos alunos nos cursos, visto que não há documentos aptos a demonstrarem o controle de frequência ou as atividades desenvolvidas durante os treinamentos. A simples inscrição não é suficiente para comprovar que o treinando participou do curso. Da mesma forma, as listagens com os dados de aproveitamento não constituem, desacompanhadas das correspondentes listas de presença, prova inequívoca da realização dos treinamentos. Também não há, para a maioria dos cursos, informações acerca dos instrutores que ministraram os treinamentos, tampouco documentos relativos aos pagamentos pelos serviços prestados, frequentemente aceitos como comprovação.”.

3.21. As alegações dos embargantes, portanto, destinam-se a revisitar elementos vinculados à *ratio decidendi* da decisão embargada, não apreciáveis pela via estrita dos embargos de declaração. Não ocorre a hipótese, de outra borda, de ausência de manifestação do Tribunal sobre eventuais pedidos apresentados, notadamente em relação à metodologia de cálculo, uma vez que a análise técnica que suportou o relatório do Acórdão embargado fez referência à referida metodologia, em seus itens 4.18 a 4.22 (peça 163, p. 9).

3.22. Desse modo, propõe-se o não acolhimento dos presentes embargos.

CONCLUSÃO

4. Das análises anteriores, conclui-se não haver omissão no Acórdão embargado, visto que houve o pronunciamento sobre as falhas estruturais do Sistema Sigae

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Enilson Simões de Moura, pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS e pelo Instituto Qualivida, propondo-se, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU:

- a) conhecer dos embargos e, no mérito, rejeitá-los.
- b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e demais órgãos e interessados cientificados do Acórdão recorrido.



TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 20/6/2016.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor(a) Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3