

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 009.770/2009-8

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

Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (Ministério do Trabalho e Emprego).

Recorrentes: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); e Qualivida - Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador (02.188.083/0001-10).

Interessado: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (Ministério do Trabalho e Emprego).

Representação legal: Luiz Antonio Muniz Machado (750-A/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS PELO MINISTÉRIO DO TRABALHO. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DO CONVÊNIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE NOVOS ELEMENTOS CAPAZES DE ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), cujo encaminhamento teve a anuência do corpo diretivo da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peças 501 a 503 e 505):

“INTRODUÇÃO

1.1 Cuida-se de recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (peça 493), pelo Sr. Enilson Simões de Moura (peça 490), ex-Presidente da referida entidade e pelo Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida (peça 494) em face do Acórdão 1.268/2015-TCU-2ª Câmara (peça 452).

1.2 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destaque para os itens impugnados):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34);

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente com a Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e com o Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida, ao pagamento das quantias especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Data do pagamento</i>	<i>Valor pago (R\$)</i>
<i>21/06/2001</i>	<i>651.178,94</i>
<i>27/07/2001</i>	<i>535.860,22</i>
<i>16/08/2001</i>	<i>535.860,22</i>
<i>17/09/2001</i>	<i>535.860,22</i>
<i>16/10/2001</i>	<i>535.860,22</i>
<i>16/11/2001</i>	<i>535.860,22</i>
<i>11/12/2001</i>	<i>30.000,00</i>
<i>18/12/2001</i>	<i>270.000,00</i>
<i>24/01/2002</i>	<i>87.736,00</i>

9.3. aplicar, individualmente, ao Sr. Enilson Simões de Moura e às entidades Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento.

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes desta deliberação em até 36 (trinta e seis) parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das medidas legais;

9.5 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; e

9.6 encaminhar, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/92, cópia do presente Acórdão, bem como do respectivo Relatório e Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações que entender cabíveis.

HISTÓRICO

1.3 Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em face de Nassim Gabriel Mehedff, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego, de Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, bem assim dessa entidade e do Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida, em virtude da inexecução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 1/2001 (e três termos aditivos), firmado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planflor, especificamente neste processo para execução do Convênio 03/2001 (Siafi 412839, peça 3, p. 12-24), celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e a SDS.

1.4 Para execução de parte do objeto do Convênio, a SDS firmou Contrato de Prestação de Serviços 1/2001 com a Qualivida, que integra o polo passivo desta TCE, no valor de R\$ R\$ 5.859.301,10 (efetivamente repassados R\$ 5.789.301,10) para execução de diversas ações de qualificação profissional, conforme detalhado às peças 6, p. 49-52 e 7, p. 1-16, e que se resumem nas seguintes metas:

a) confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades básicas e habilidades de gestão, beneficiando 83.200 treinandos (R\$ 732.441,10);

b) confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades de turismo, hospitalidade e gastronomia, beneficiando 22.400 treinandos (R\$ 360.000,00);

c) realização de oficinas, seminários e teleconferências envolvendo temas relativos à integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, combate à discriminação de todas as naturezas e apoio à formalização e securitização das relações profissionais de trabalhadores, para 2.000 treinandos (R\$ 1.000.000,00);

d) realização de diagnóstico de processos de certificação profissional sobre 6.000 participantes de ações de qualificação profissional voltadas para o segmento de turismo, hospitalidade e gastronomia (R\$ 75.000,00); e

e) cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 35.860 treinandos (R\$ 3.621.860,00).

1.5. Após a análise das alegações de defesa, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.268/2015-TCU-2ª Câmara (peça 452), entendeu comprovadas algumas metas (totalidade da meta indicada na alínea 'd' e parte da metas referenciadas nas alíneas 'b' e 'e' supra) e condenou o Sr. Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, solidariamente com a referida entidade e com o Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida, pelo débito de R\$ 3.718.216,04, bem como lhes imputou a multa individual, do art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 100.000,00.

1.6 Os recorrentes opuseram ainda embargos de declaração (peças 470-472), os quais foram conhecidos, porém rejeitados pelo Acórdão 3.341/2015-TCU-2ª Câmara (peça 476).

1.7 Irresignados, os responsáveis interpõem recursos de reconsideração contra o decisum original, o Acórdão 1268/2015-TCU-2ª Câmara (peça 452).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.8 O Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, em Despacho à peça 500, conheceu dos recursos de reconsideração interpostos (peças 490; 493-394), nos termos dos exames de admissibilidade proferidos pela Serur (peças 495-498), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.268/2015-TCU-2ª Câmara (peça 452).

1.9 O Ministro Relator determinou ainda expedição de Ofício à Procuradoria da República no Distrito Federal, considerando o item 9.6 da deliberação recorrida, que determinou encaminhamento de cópia da decisão àquela Procuradoria, providência essa até o momento pendente.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1 Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há ilegitimidade passiva do Sr. Enilson Simões de Moura, ex-Presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, para figurar na presente tomada de contas especial;

b) a presente tomada de contas especial deve ser arquivada em decorrência do decurso de tempo entre o fato gerador e o chamamento dos responsáveis;

c) o Contrato 1/2001 celebrado pela SDS e Qualivida no âmbito do Convênio 03/2001 (Siafi 412839) foi devidamente executado;

d) o débito foi devidamente quantificado;

e) O Instituto Qualivida deve ser responsabilizado pelo débito apurado nos autos.

3. Da análise ilegitimidade passiva do Sr. Enilson Simões de Moura

3.1 À guisa de preliminar, o recorrente argumenta que sempre agiu em nome da SDS, pautando sua conduta de acordo com o interesse da instituição, limitando-se em todo momento aos ditames do respectivo estatuto e, por conseguinte, o dever de prestar contas e de responder por eventuais irregularidades seria unicamente da pessoa jurídica conveniada (peça 490, p. 5-6):

a) Sustenta que na hipótese de gestão inadequada dos recursos recebidos em nome da entidade contratada, caberia a esta ser restituída pela via judicial, frente a eventuais violações dos comandos estatutários por parte do dirigente (p. 5-6);

b) Assevera mostrar-se indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao Recorrente, devendo esta recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, consoante entendimento jurisprudencial desta Corte, vazado nos Acórdãos 2.343/2006-TCU-Plenário, 1.830/2006-TCU-Plenário, 1.112/2005-TCU-Plenário e 1.974/2010-TCU-Plenário (p. 6);

c) Afirma que o representante da entidade só poderia ser pessoalmente responsabilizado caso estivesse demonstrada prática de atos ilegais ou conluio com agentes públicos. Desse modo, mostrar-se-ia indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao dirigente da entidade conveniada, responsabilidade essa que deveria recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público (p. 6).

Análise:

3.2 Os precedentes trazidos à baila pelo Sr. Enilson Simões de Moura (vide item 3.1, 'b', desta instrução) não se amoldam ao caso concreto, por se tratar de decisões que imputaram responsabilidade a entidades privadas contratadas pelo poder público.

3.3 Diferentemente das relações de natureza contratual, nas quais a responsabilidade do contratado, em princípio, restringe-se à pessoa jurídica da entidade contratada, no caso de convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos consoante o art. 145 do Decreto-Lei 93.872/86.

3.4 Nessa quadra, a jurisprudência desta Corte de há muito vem acolhendo a tese de que os dirigentes das pessoas jurídicas conveniadas deveriam responder pelo dano ao erário em conjunto com as entidades beneficiárias, consoante os Acórdãos TCU 630/2000 - 2ª Câmara, 82/2006 - 1ª Câmara, 7.959/2014 - TCU 2ª Câmara, 1.556/2014 - Plenário 592/2008-Plenário, 593/2008-Plenário, 1.207/2009-Plenário, 4.523/2008-1ª Câmara, 4.758/2009-1ª Câmara, 2.083/2007-2ª Câmara e 618/2008-2ª Câmara.

3.5 Essa questão ficou definitivamente assentada em incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, e deliberado nos autos do Acórdão 2.763/2011 - TCU - Plenário:

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;

3.6 O Supremo Tribunal Federal – STF também entende que a pessoa física, e não a entidade, é que tem o dever de prestar contas, conforme ementa do MS 21644-DF, **verbis**:

MS 21644 / DF - DISTRITO FEDERAL

EMENTA

Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não. 4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. 5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa. 6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência. 7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança. 8. Mandado de segurança indeferido.

3.7 A fim de elucidar ainda mais a questão, transcreve, com as devidas escusas, excerto do voto condutor, proferido no bojo do MS 26969-DF, pelo Exmo. Ministro Luiz Fux:

Deveras, a responsabilidade perante o Tribunal de Contas da União deveria recair sobre a pessoa física do administrador que, de forma irresponsável, geriu recursos públicos. É que, muito embora o Tribunal de Contas da União pudesse, mesmo antes da EC nº 19/98, fiscalizar as contas da Impetrante, a responsabilidade pela má gestão dos recursos de origem pública há de ser, diante da configuração de má-fé, pessoal dos administradores do período originário do débito imputado à Impetrante.

3.8 Portanto, no caso vertente, além de julgar as contas do gestor dos recursos, Sr. Enilson Simões de Moura, o Tribunal condenou-o solidariamente em débito com a SDS em decorrência da não comprovação da correta aplicação de parte dos recursos federais repassados, com fundamento tanto na jurisprudência deste Tribunal quanto na jurisprudência do STF.

3.9 Não merece acolhida, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo recorrente.

4. Do decurso de tempo entre o fato gerador e o chamamento dos responsáveis

4.1 O Sr. Enilson e a SDS chamam atenção para o longo período de tempo decorrido entre os fatos apurados e a primeira notificação dirigida a ele para que apresentasse defesa. Alegam que, 'somente cinco anos após a ocorrência dos fatos, os executores e responsáveis foram chamados a apresentar documentos comprobatórios da fiel execução da avença (peça 490, p. 3-5):

a) Mencionam a Instrução Normativa nº 1/1997, que estabelecia expressamente o prazo quinquenal para armazenamento dos comprovantes de despesas, em seu artigo 30, §1º, bem como cita os Acórdãos 1.740/2008-TCU-2ª Câmara e 849/2007-TCU-2ª Câmara, no mesmo sentido (p. 4-5);

b) Asserem que mesmo transcorrido todo o prazo, apresentaram vasta documentação em sua posse, a qual seria capaz de comprovar a execução do contrato em comento, sendo incontroverso que se passaram mais de cinco anos entre o fato gerador e a notificação dos recorrentes, o que acarretaria o arquivamento da presente TCE (p. 6).

Análise:

4.2 Falece razão aos recorrentes no que toca ao largo período de tempo sem que tivessem sido notificados sobre irregularidades identificadas inicialmente. Nesse sentido, o Convênio 3/2001 (Siafi 412839, peça 3, p. 12-24) foi firmado em 16/3/2001 com vigência até 28/2/2003 (Cláusula Décima Terceira – peça 3, p. 23), prorrogada por meio do terceiro aditivo até 30/4/2003 (peça 5, p. 19). Já o Contrato 1/2001, celebrado entre a SDS e a Qualivida, vinculado ao referido convênio, foi assinado em 4/4/2001 (peça 6, p. 49-52, e peça 7, p. 1-4).

4.3 A Comissão de Reexame do Ministério do Trabalho e Emprego foi constituída pela Portaria 1005/2003, de 30/7/2003. O anexo VI do relatório produzido por essa comissão informa, em seus itens 4.1 a 4.4, que a SDS foi notificada, em agosto de 2003, por mais de uma vez, para apresentar comprovação da execução dos eventos objeto do convênio. No entanto, a documentação encaminhada não foi considerada suficiente para demonstrar o cumprimento da avença (peça 1, p. 23).

4.4 Em junho de 2005, a SDS foi novamente notificada a apresentar documentos, conforme consta do item 4.7 do relatório da Comissão de Reexame (peça 1, p. 24).

4.5 Em razão de diversas irregularidades apontadas pela Comissão de Reexame, foi constituída Comissão de Tomada de Contas Especial por meio da Portaria 58/2005, em 5/10/2005, com vistas a investigar contratos firmados com as executoras Qualivida e Instituto Gente (peça 1, p. 5).

4.6 Cumpre observar que o Sr. Enilson era o presidente da SDS à época das investigações, tendo sido dirigidos a ele os ofícios CTCE 1/2005 e 1/2006, que solicitavam a apresentação dos documentos comprobatórios da execução dos contratos firmados com a Qualivida (peça 2, p. 15, e peça 8, p. 13-14).

4.7 Como se observa, o responsável pela SDS tinha ciência das apurações relativas ao convênio realizadas desde 2003, e deveria, portanto, ter mantido a guarda da documentação comprobatória, conforme excerto da IN 1/1997:

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.

§ 2º Na hipótese de o conveniente utilizar serviços de contabilidade de terceiros, a documentação deverá ficar arquivada nas dependências do conveniente, pelo prazo fixado no parágrafo anterior.

4.8 Assim, a própria IN n° 1/1997, mencionada pelos recorrentes, milita em desfavor dos responsáveis, uma vez que o Presidente da SDS detinha ciência das apurações relativas ao convênio, realizadas no período de 2003 a 2007, e deveria ter mantido a guarda da documentação comprobatória, até porque o § 1º da referida Instrução normativa estabelecia o prazo de cinco anos para guarda da documentação, em boa ordem, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente.

4.9 No presente processo, a SPPE, repassadora dos recursos e vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com a IN TCU 12/96, não estava obrigada a prestar contas no exercício de 2001 (ano em que o Convênio 3/2001 e Contrato 1/2001 foram celebrados), mas sim os departamentos a ela subordinados. As contas do Departamento de Qualificação (DEQ),

responsável pelas ações de treinamento, foram julgadas pelo Acórdão 615/2007 – TCU – 1ª Câmara (TC 013.229/2002-3). Desta forma, a conveniente deveria manter a guarda dos documentos comprobatórios da execução do convênio pelo menos até 2012, data muito posterior à das notificações feitas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

4.10 Não servem tampouco de parâmetro, para acolhida do recurso, os julgados trazidos pelos recorrentes, uma vez que no âmbito do Acórdão 849/2007-TCU-2ª Câmara, as contas do Ministério do Bem-Estar Social, órgão repassador dos recursos, já haviam sido julgadas oito anos antes do primeiro questionamento feito ao responsável pelo Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não havendo, neste caso, obrigação do responsável em manter documentação sob sua guarda, diferentemente no que ocorreu nestes autos, em que a notificação, em 2003, ocorreu muito antes do julgamento das contas do órgão repassador.

4.11 Também o Acórdão 1.740/2008-TCU-2ª Câmara é inservível para sustentar a tese dos recorrentes, pois trata-se de processo de fiscalização do Tribunal que teve por objeto verificar a situação fundiária do Perímetro de Irrigação de Pau dos Ferros, a cobrança das taxas e outras particularidades, e que culminou na determinação, dentre outras, da guarda da documentação pelo prazo de cinco anos, nos termos da IN 01/97, o que apenas reforça a posição do Tribunal aqui exposta.

4.12 Assim, não há razões de fato e de direito para arquivar a presente TCE.

5. Da análise da comprovação do objeto contratado

5.1 O Sr. Enilson, a SDS e a empresa Qualivida alegam que os fatos elementos acostados aos autos, relatório elaborado pela Universidade de Brasília e as razões que passa a expor permitem concluir pela comprovação da correta execução dos recursos (peça 494, p. 7-11):

a) Asseveram que apresentaram vasta documentação, indevidamente ignorada pela Secex Previdência, e que permite concluir pela execução do objeto contrato, mesmo diante das reconhecidas falhas apresentadas pelo Planfor e presentes em diversos julgados do TCU (peça 151, p. 7-9);

b) Argumentam que a comprovação das ações está nos autos por meio das fichas de inscrição, listas de conclusão de cursos e relação inicial de alunos, resultado da ação de qualificação e materiais (cartilhas, livretos, apostilas, fotografias, CDs) (p. 10);

c) Destacam que os relatórios de conclusão de curso são dotados de informações suficientemente completas para atestar a exitosa participação dos alunos nos cursos, comprovando a execução do convênio (p. 10).

d) Mencionam ainda que foi juntado aos autos o relatório produzido pela Universidade de Brasília (UNB), o qual deve ser considerado como meio válido de comprovação da execução dos cursos, considerando que, diferentemente do que consignou a unidade técnica, aquele trabalho também avaliou o Contrato 1/2000, sob o aspecto quantitativo (p. 10).

e) No referido relatório, estaria consignado que o instituto Qualivida foi contratado em 2000 para treinar 3.140 pessoas (justamente o número indicado no contrato em análise), e terminou o ano capacitando um número maior, de 3.359 pessoas. Além disso, o relatório indicaria que itens objeto de questionamentos feitos aos egressos dos treinamentos demonstrariam que os cursos foram objeto de avaliação pela UNB, não tendo aquela Fundação informado sobre possíveis falhas na execução dos cursos (p. 10-11).

Análise:

5.2 Conforme demonstrado nos autos, o Contrato 1/2001 previa o desenvolvimento de material didático (metas 'a' e 'b'), a realização de eventos integrados (oficinas, seminários e teleconferências – meta 'c'), a certificação profissional (meta 'd') e o treinamento de 35.860 pessoas (meta 'e').

5.3 Como bem demonstrado pela unidade técnica e pelo Relatório/Voto do Ministro Relator do Acórdão vergastado, os documentos apresentados pelos recorrentes para comprovar a execução do objeto contratado não lograram evidenciar o cumprimento de todos os objetivos e metas previstos no contrato firmado entre a SDS e a Qualivida, de acordo com o resumo abaixo:

I) Objetivo/meta 'a': confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades básicas e habilidades de gestão, beneficiando 83.200 treinandos (R\$ 732.441,10): não ficou comprovada a distribuição do material didático aos alunos, motivo pelo qual este item foi totalmente impugnado;

II) Objetivo/meta 'b': confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades de turismo, hospitalidade e gastronomia, beneficiando 22.400 treinandos (R\$ 360 mil): não foi comprovada a produção e distribuição de material didático aos alunos, à exceção daqueles materiais produzidos para os cursos 'Excelência no Atendimento' e 'Recepção', o que motivo o abatimento de R\$ 46.800,00 no débito inicialmente calculado;

III) Objetivo/meta 'c': realização de oficinas, seminários e teleconferências envolvendo temas relativos à integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, combate à discriminação de todas as naturezas e apoio à formalização e securitização das relações profissionais de trabalhadores, para 2.000 treinandos (R\$ 1 milhão): não houve comprovação da efetiva da realização dos cursos e/ou seminários abrangendo os temas desta meta;

IV) Objetivo/meta 'd': realização de diagnóstico de processos de certificação profissional sobre 6.000 participantes de ações de qualificação profissional voltadas para o segmento de turismo, hospitalidade e gastronomia (R\$ 75 mil): esta meta teve sua execução comprovada pelos responsáveis;

V) Objetivo/meta 'e': cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 35.860 treinandos (R\$ 3.621.860,00), com cursos de auxiliar de cabelereiro, auxiliar de cozinha, auxiliar de manutenção, Contabilidade Básica e outros: os documentos encaminhados pelos responsáveis somente lograram comprovar, conforme apontou a unidade técnica, o treinamento de 53,82% (19.923 pessoas) da meta pactuada (35.860 alunos).

5.4 Especificamente em relação aos treinamentos/cursos, o posicionamento desta Corte é no sentido de que três elementos são fundamentais para comprovar a correta execução dos cursos de qualquer treinamento, quais sejam: instrutores, treinandos e instalações físicas. Isso inclui diários de classe assinados pelos instrutores, listas de chamada, planos de aula, cópias de certificado, recibos de pagamento de aluguel e de instrutores e outros.

5.5 É esse o entendimento consolidado nos Acórdãos TCU 8.122/2014-1ª Câmara, 5.364/2014-Plenário, 4.208/2014-Plenário, 3.946/2013-Plenário, 2.220/2014-2ª Câmara, 2.988/2012-1ª Câmara e 2.604/2008-Plenário.

5.6 Reproduz-se a seguir excerto do Acórdão 2.220/2014-TCU-2ª Câmara, que clarifica ainda mais a questão:

9. No tocante ao curso 'Agentes de Saúde em Terapias Naturais', não há, de fato, nos autos, quaisquer documentos que comprovem sua realização. Foram escassos os documentos apresentados pelos responsáveis a respeito desse curso. Encontram-se à peça 130 (fls. 1/7, 64/65, 68/70, 87/93, 95/103, 120/50, 119 e 191/2) tão somente documentos intitulados 'Instalação de Turma', ainda assim não de todas aquelas previstas, e uma relação indicando responsáveis de turmas.

9.1. Há que se ressaltar que tais documentos, desacompanhados de outros que evidenciem a efetiva participação dos alunos nos cursos (listas de presença devidamente assinadas pelos alunos e instrutores; planos de aula; diário de classe e/ou relação dos concluintes, com cópia dos certificados) e/ou indiquem, por exemplo, as providências logísticas para a consecução dos cursos (contratação de instrutores, aluguéis de espaços, recibos de pagamento dos instrutores, lanches, materiais didáticos e/ou relação dos locais de execução, etc.), não são suficientes para a comprovação exigida. Frise-se que o conjunto probatório deve permitir que se conclua pelo efetivo cumprimento da ação pactuada, o que não ocorreu nesses casos.

5.7 Não foi outra a conclusão da unidade técnica ao analisar a documentação relativa ao objetivo/meta 'c', anteriormente descrito, que previa a realização de cursos/seminários abrangendo os temas ali delineados - integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, combate à discriminação de todas as naturezas e apoio à formalização e securitização das relações profissionais de trabalhadores -conforme se depreende do excerto da instrução abaixo (peça 12, p. 7, itens 39 e 40):

39. Quanto à meta 'c', o Relatório Final da Qualivida afirma que ela teria sido atingida com a realização dos eventos listados no Quadro 6. Para comprovar a realização das ações, foram apresentadas listas de participantes. No entanto, à exceção da Oficina de Trabalho realizada em São Paulo, as demais relações contêm apenas o nome dos participantes, sem qualquer assinatura ou dado adicional sobre eles.

40. Quanto à 'Oficina de Trabalho', realizada em São Paulo, os documentos juntados às fis. 7122-7128 (anexo 1, v. 18) indicam que este evento não foi desenvolvido pela Qualivida, mas pela SDS para capacitar as entidades executoras. Como se observa nas listas de presença, a Qualivida foi apenas uma das participantes, juntamente com outras entidades contratadas pela SDS, como Icodes, Instituto Gente, Qualitrabalho, etc.

5.8 O relatório produzido pela Universidade de Brasília (UNB) não é suficiente para comprovar as metas 'a' e 'c' e parte das metas 'b' e 'e', conforme destacou a SecexPrevi (peça 451, p. 11, **verbis**:

112. O relatório elaborado pela UnB em agosto de 2002 refere-se à avaliação do programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 (peça 197, p. 49-51, peças 198 e 199). Como o próprio responsável menciona, essa avaliação abrangeu aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 3/2001 como um todo, e não apenas do contrato ora examinado. Além disso, não estava voltada para a verificação do cumprimento das metas contratadas.

113. O relatório traz informação de que, em 2001, a SDS treinou 77.827 pessoas, das quais 31.460 foram responsabilidade da Qualivida. Como se observa no 'Quadro - Síntese 25' (peça 199, p. 4), os dados têm como fonte o Sigae, o que permite concluir que não houve uma apuração deste número pela própria equipe de avaliação externa, mas, sim, a simples menção com base em dados secundários.

114. Observa-se que as informações constantes do Sigae eram inseridas pela própria conveniente, sem que houvesse um mecanismo eficaz por parte da concedente no sentido de aferir e certificar a veracidade desses dados. Portanto, as informações dele extraídas não podem ser consideradas isoladamente, sem estarem respaldadas por documentos.

5.9 Dessa forma, apesar de a SDS ter pago à Qualivida o valor total pactuado, não foi possível constatar a efetiva execução da totalidade dos serviços contratados, e não tendo os recorrentes trazido outros elementos de convicção, não há razões para modificação do aresto vergastado, neste particular.

6. Da impossibilidade de quantificação do débito

6.1 O Sr. Enilson, a SDS e a empresa Qualivida argumentam que o TCU, em diversas ocasiões, malgrado reconheça a irregularidade das contas, não imputa débito aos responsáveis,

ante a existência de dano de difícil quantificação, eis que a metodologia de cálculo não atenderia às exigências do art. 210, § 1º, do RI/TCU (peça 494, p. 11-13):

a) *Sustentam sua tese mencionando o Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, segundo o qual a metodologia de cálculo deve ser precisa e coesa, não podendo carecer de rigor técnico (p. 11-12).*

b) *Asseveram que a metodologia utilizada pela Secex Previdência não seria segura o suficiente para caracterizar a presença do dano imputado (p. 12). Menciona o Acórdão 17/2005-TCU-Plenário, para sustentar a inexistência de parâmetros que possam ser utilizados para a apuração do débito parcial mediante estimativa, o que torna inviável a quantificação do dano ao erário (p. 12)*

c) *Afirmam que resta incontroversa a execução integral do contrato, não sendo possível estimar o valor real do débito em questão, e requer o arquivamento dos autos, pela falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU (p. 12-13).*

Análise:

6.2 *Com relação ao questionamento da metodologia utilizada pelo Tribunal para quantificação do débito, trata-se de argumentação padrão utilizada pelo recorrente em diversos 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 011.743/2009-9), nos quais a SDS atua também como conveniente.*

6.3 *Com relação à metodologia utilizada pelo Tribunal para quantificação do débito parcial da meta 'e' (cursos de auxiliar de cabelereiro, auxiliar de cozinha e outros) – multiplicação do 'custo aluno/curso' pelo número de pessoas cujo treinamento não foi comprovado -, tal metodologia mostra-se adequada, porquanto o parâmetro adotado foi o mesmo utilizado no âmbito do próprio Planfor, conforme estabelecido pela Resolução Codefat nº 194/1998, vigente à época dos fatos.*

6.4 *Na referida Resolução, foi definido o custo médio aluno-hora como aquele observado em exercício anterior em projeto similar do Planfor ou preço de mercado na localidade, dentre os dois o de menor valor. Ressalte-se que não consta dos autos, tampouco foi indicado pelo responsável em sede de alegações de defesa, nem a carga horária dos cursos nem o custo médio aluno-hora a ser utilizado.*

6.5 *É a metodologia que se depreende do artigo 7º da referida Resolução (destaques nossos):*

Art. 7º Deverão ser adotados, na elaboração dos planos de trabalho, os seguintes parâmetros de custo, sem prejuízo da comprovação de sua adequação ao mercado de trabalho local, documentada mediante tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes previstas em lei:

a) ações de EP caracterizadas como cursos, treinamentos e outras formas de ensino presencial ou à distância serão calculadas a partir do valor médio por aluno-hora, tomando como referência custos de execução de ações similares em exercício (s) anterior (es), no âmbito do PLANFOR, ou, no caso de ações/projetos novos, custos comprovados de ações semelhantes no mercado local, nos termos da fórmula seguinte:

$x = (a \cdot b \cdot y)$, onde:

x = custo total do curso/treinamento, na habilidade em questão;

a = número total de treinandos matriculados no curso/treinamento;

b = carga horária do curso ou treinamento, por treinando; Secretaria de Recursos

b = carga horária do curso ou treinamento, por treinando;

y = custo médio aluno-hora em exercício (s) anterior (es)/projeto (s) similar (es) do PLANFOR ou preços de mercado na localidade, dentre os dois o de menor valor.

6.6 Por derradeiro, salienta-se que tal metodologia é perfeitamente coerente, portanto, com o exigido pelo art. 210, § 1º, inciso II, do RI/TCU:

Art. 210 § 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.

6.7 Em relação ao débito relativo à execução dos treinamentos previstos na meta 'c', o cálculo correspondeu à totalidade dos recursos previstos para essa meta, que não foi comprovada em sua integralidade. Em relação ao débito relativo à confecção de material didático previsto nas metas 'a' e 'b', à exceção daqueles livretos/cartilhas em que foi possível identificar sua confecção no ano de 2001, o cálculo correspondeu aos materiais que cuja produção e entrega aos alunos não foram comprovados, culminando um valor a ser ressarcido de R\$ 3.718.216,04.

6.8 Em remate, diferentemente do que argumenta o responsável, o cálculo do débito adotou parâmetros objetivos, pois correspondeu ao valor de serviços cuja execução não ficou demonstrada integralmente, na hipótese das metas 'a' e 'c', ou apenas parcialmente comprovada, como no caso das metas 'b' e 'e'.

6.9 O Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara não serve como parâmetro a ser aplicado aos presentes autos, porquanto o aresto se refere à metodologia de apuração de custos pertinentes a serviços e obras de canalização de córregos, comporta peculiaridades muito mais específicas com relação a fundações, medições, desníveis, materiais, análise de pressão e outros componentes.

6.10 Não há como acolher, portanto, as razões recursais, neste particular.

7. Da análise de responsabilidade da Qualivida

7.1 A Qualivida advoga inexistir obrigação expressa imputada à contratada de manter arquivada a documentação comprobatória da execução dos contratos (peça 494, p. 5-7):

a) Sustenta que o contrato privado firmado entre a SDS e o Qualivida, no qual estão especificadas as responsabilidades do responsável, consta a obrigação de prestar contas, não havendo compromisso de arquivar qualquer documentação, exigência essa que se mostraria desproporcional, mormente após passados sete anos da celebração da avença (p. 5).

b) Afirma que suas responsabilidades estariam encerradas a partir da comprovação do integral cumprimento do objeto e que as obrigações firmadas entre o MTE e a SDS não poderiam ser estendidas ao instituto defendente (p. 5).

c) Assevera ter sido esse o entendimento adotado pelo TCU no âmbito do TC 000.654/2011-6, no bojo do qual ter-se-ia afastado qualquer responsabilidade do instituto Qualivida e do Instituto Gente, pela inexistência de disposição contratual ou no próprio Convênio firmado pela SDS com o Ministério, que obrigasse aquelas entidades a comprovar documentação relativa aos contratos firmados com a SDS (p. 9-11);

Análise:

7.2 Antes de examinar a responsabilidade da Qualivida pela guarda da documentação, ressalta-se que a Qualivida responde no Tribunal em 6 (seis) processos (TC 007.505/2008-1, 011.362/2009-1, 000.654/2011-1, 005.028/2011-6, 010.171/2012-6 e TC 036.027/2012-0), em virtude da inexecução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços. [...]

7.3 No que diz respeito à necessidade ou não de guarda da documentação, traz-se à baila análise do Procurador-Geral do TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, em relação ao mesmo argumento apresentado pela Cotradasp no bojo do TC 012.197/2009-0, **verbis**:

10. Prossequindo, considero que a alegação da recorrente quanto ao fato de não ser sua obrigação guardar documentos atinentes à execução contratual, sendo tal incumbência exclusiva da SDS no âmbito do Convênio, deve ser vista com cautela. Realmente, à primeira vista, parece assistir razão à Cotradasp, pois não há no contrato menção expressa a tal ordem. Apesar disso, existe, como transcrito anteriormente, trecho prevendo que uma série de documentos comprobatórios deveriam ser apresentados, caso requeridos. Ora, tal previsão leva a concluir que, até por uma questão de cautela, a documentação deveria ser mantida pela contratada, já que poderia ser requisitada. Nesse caso, considero adequado que se leve em conta o prazo previsto de cinco anos para armazenamento dos comprovantes de despesa, previsto na Instrução Normativa nº 01/97, como comentado pela própria alegante em seu arrazoado recursal, o que prova ser de seu conhecimento tal comando normativo

(...)

15. Destarte, concluo não ser possível afastar, no caso concreto, a responsabilidade da Cotradasp sob o pretexto de não ser seu dever manter arquivados documentos comprobatórios da execução contratual. Ao que parece, a entidade optou por ficar silente durante os vários anos em que se tentou colher sua manifestação, para alegar, por derradeiro, a pretensa impossibilidade de apresentar a documentação competente.

(...)

18. Vê-se que a recorrente alega, de um lado, encontrar-se impossibilitada de apresentar documentos comprobatórios. De outro, afirma que os autos foram instruídos com farta documentação 'apta a comprovar a plena execução do objeto'. Ora, se os autos já contêm informação suficiente para demonstrar a execução total do objeto, não haveria necessidade de a Cotradasp apresentar novos elementos. (TC 012.197/2009-0, peça 190).

7.4 Posteriormente, o Procurador-Geral do TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, analisou a alegação da Qualivida acerca da ausência de obrigação legal de guardar os documentos. Eis o excerto do parecer do **parquet** proferido no bojo do TC 011.362/2009-1 (peça 170), **verbis**:

6. (...) os contratos assinados pela Cotradasp e pela Qualivida com a SDS possuíam idêntico objeto, qual seja, capacitação de pessoas.

7. Os Acórdãos recorridos basearam-se em instruções técnicas onde ficou comprovada a incapacidade de os documentos carregados aos autos demonstrarem a execução dos serviços avançados.

8. Tanto nos presentes autos, quanto no TC nº 012.197/2009-0, as executoras dos contratos alegaram, por seu turno, que não houve a análise, nas respectivas decisões condenatórias, dos documentos acostados aos processos, bem como que não poderiam apresentar documentos, por ocasião do chamamento do TCU, por falta de previsão contratual do dever de guardá-los. A propósito, as peças recursais são subscritas pelo mesmo representante legal.

9. No âmbito daquele processo, em que pese a Serur ter proposto o afastamento de responsabilidade da Cotradasp pelo argumento de falta de previsão de guarda documental, divergi da unidade técnica. Para tanto, levei em conta, entre outras ponderações, que a recorrente afirmou a capacidade de os documentos acostados aos autos atestarem a inteira execução contratual. Assim, não seria necessária a apresentação de outros documentos, tornando irrelevante a alegação de impossibilidade de sua apresentação. Ademais, não se sustentava a colocação de que os documentos já apresentados não haviam sido analisados, pois os Acórdãos combatidos provavam justamente o contrário, como já comentado. Na verdade, por sua imprestabilidade, restou assente a inexecução parcial da avença.

7.5 *Aquiesce-se com esse entendimento. Ademais, saliente-se que a recorrente não foi responsabilizada nestes autos em função dessa irregularidade, mas por força do art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, a qual prevê, na hipótese de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, a responsabilidade solidária 'do terceiro que, como contratante ou parte interessada do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado'.*

7.6 *Nesse sentido, o STF entende que o TCU pode condenar solidariamente particular por ato lesivo ao erário, conforme excerto do voto vista proferido pelo Exmo. Ministro Luiz Fux no bojo do MS 24.379/DF, **verbis**:*

*O artigo 71 da Constituição da República relaciona, dentre outras, as seguintes competências do Tribunal de Contas da União, **verbis**:*

(...)

A Carta da República buscou assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, estabelecendo mecanismos que possibilitem o controle quanto ao seu emprego, possibilitando a responsabilização de todos os que tenham contribuído para o dano ao Erário.

(...)

Em harmonia com o aludido dispositivo constitucional, a Lei nº 8.443/1992 possibilita, em seu artigo 16, a responsabilidade solidária dos impetrantes, nos seguintes termos: (destaques inseridos)

7.7 *Desse modo, a Qualivida não logrou comprovar a execução integral do objeto do Contrato 1/2001 (peça 6, p. 49-52 e peça 7, p. 1-4), razão pela qual deve responder, solidariamente, com os demais responsáveis, nos termos da jurisprudência do TCU e do STF*

7.8 *Com relação à exclusão da responsabilidade da recorrente, há que se destacar as diferenças existentes entre o julgado objeto do Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara, no âmbito do TC 000.654/2011-6 e este processo. Naquela assentada, o Ministro Relator destacou ser irrelevante perquirir se os recursos utilizados para execução do contrato eram ou não originados da avença firmada entre a SDS e o Ministério do Trabalho, uma vez que a identificação do nexo de causalidade é inerente aos convênios e não aos contratos porventura daí decorrentes.*

7.9 *Naquele processo, o Tribunal entendeu ter havido a prestação de serviço pelas entidades, em virtude do funcionamento do CAT – Centro de Apoio ao Trabalhador -, apesar de não se confirmar se o foram de modo compatível com as especificações acordadas ou condizentes com os recursos financeiros aportados, o que evidenciava a fragilidade dos contratos firmados (peça 136, p. 2-3, TC 000.654/2011-6).*

7.10 *Diferentemente, nestes autos, não foi comprovada a efetiva participação dos alunos em diversos cursos (listas de presença devidamente assinadas pelos alunos e instrutores, planos de aula, diário de classe e/ou relação dos concluintes, com cópia dos certificados, comprovantes de pagamentos do corpo docente), a produção de material didático, seminários e diagnósticos de certificação profissional, ou seja, não foi devidamente comprovada a execução total do contrato 1/2001 por parte da entidade contratada pela SDS, o que motivou sua responsabilização, por arrastamento, relativa ao débito imputado.*

7.11 *O Contrato 1/2001 (peça 6, p. 49-52 e peça 7, p. 1-4), em exame, firmado entre a SDS e a Qualivida, no valor de R\$ 5.039.301,10, objetivava desenvolvimento de materiais didáticos para atribuição de habilidades profissionais, beneficiando 99.240 treinandos, além da realização de eventos integrados, compreendendo oficinas, seminários, teleconferências e ações de educação profissional para beneficiar 35.860 treinandos, sendo que os recorrentes não lograram a*

comprovação da realização de ações que representavam um montante de R\$ 3.718.216,04, ficando caracterizada a inexecução parcial do contrato.

7.12 Noutro eito, no julgado trazido pelo recorrente (Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara), sua responsabilidade foi afastada pelo entendimento incontroverso de que o CAT funcionara regularmente no período de vigência do convênio, o que era, desde o início, o objeto contratual pactuado entre as partes.

7.13 Por essas razões, não há como acolher, portanto, as razões recursais, neste particular.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) é adequada imputação de responsabilidade pessoal ao Sr. Enilson Simões de Moura;*
- b) não há razões de fato e de direito para arquivar a presente TCE;*
- c) o Contrato 1/2001 celebrado pela SDS e Qualivida no âmbito do Convênio 03/2001 (Siafi 412839) não foi devidamente executado;*
- d) o débito foi devidamente quantificado;*
- e) O Instituto Qualivida não foi responsabilizado em função da guarda ou não da documentação comprobatória.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, pelo Instituto Qualivida e pelo Sr. Enilson Simões de Moura, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;*
- 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.”*

É o relatório.