

TC 022.415/2009-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Responsáveis: Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Associação Nacional dos Sindicatos Social-Democratas – SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89) e Instituto Gente (CNPJ 03.493.203/0001-55)

Procurador: Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782); Ricardo Aguilar Perez (OAB/SP 195.449), Carlos Augusto Dittrich (OAB/DF 24.095) e Aládia Mourão Araújo Borges (OAB/DF 33.860) (peça 130, p. 2-3 e 5 e peça 12, p. 49-50)

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em face dos fatos apontados em Relatório da Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE (SPPE/MTE) em razão do Acórdão 851/2003 - Plenário (peça 1, p. 7-36), que tratou de acompanhamento/auditoria de convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (Planfor) com diversas entidades sindicais.

2. A presente TCE trata do Contrato de Prestação de Serviços 3/2001 (peça 6, p. 33-39), celebrado entre a Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas (SDS) e o Instituto Gente.

HISTÓRICO

3. Em 16/3/2001, a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, celebrou o Convênio MTE/SPPE 3/2001 com a Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas - SDS (peça 3, p. 12-24), objetivando a execução de ações de educação profissional do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

4. O valor total do convênio firmado pelo MTE com a SDS (Convênio MTE/SPPE 3/2001 – SDS, alterado pelos Termos Aditivos 1/2001 e 2/2002) era de R\$ 27.600.000,00. A SDS terceirizou a execução do objeto do convênio para várias entidades, sendo o Instituto Gente um dos contratados, em 14/6/2001, por meio do Contrato de Prestação de Serviços 3/2001 (peça 6, p. 33-39).

5. O contrato inicial foi objeto de um aditivo, que promoveu alterações no número de pessoas beneficiadas e valores para a meta “c”. Os números referentes ao Contrato 3/2001, após o aditivo (Termo Aditivo 3/2001-1), estão demonstrados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Contrato 3/2011, com as alterações promovidas pelo 1º Termo Aditivo

Objeto (Cláusula Primeira)	Número de pessoas beneficiadas	Valor
Item “a” – desenvolvimento de materiais e a execução de serviços de apoio para a preparação	76.800	R\$ 791.040,00

Objeto (Cláusula Primeira)	Número de pessoas beneficiadas	Valor
dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação		
Item “b” – desenvolvimento de 10 pesquisas de apoio, voltadas para a definição de focos de demanda, possibilidades e tendências de mercado, para suporte pedagógico da execução do Programa de Qualificação profissional da SDS	76.800	R\$ 975.820,00
Item “c” – ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho	10.480	R\$ 1.389.713,15
Total		R\$ 3.156.573,15

6. A instrução às páginas 33-44 da peça 11 relatou as irregularidades identificadas pela Comissão de TCE (CTCE). A Comissão entendeu não ter ficado comprovada a regular aplicação dos recursos, nem a execução das ações previstas na Cláusula 1ª, itens “a” e “b” e de parte das ações previstas no item “c” (Relatório Conclusivo, peça 9, p. 45-56, e peça 10, p. 1-32, parágrafos 79, 105 e 134). Por esse motivo, concluiu pela necessidade de devolução da totalidade dos valores pagos ao Instituto Gente, calculados em R\$ 3.507.888,80 (valor histórico), que supera o total previsto no Contrato 3/2011, uma vez que a Comissão considerou como débito, ainda, os valores constantes da Relação de Pagamentos, não previstos no Contrato 3/2001, totalizando R\$ 351.315,65.

7. Após exame dos documentos então constantes dos autos, entendeu-se não ter ficado comprovada a execução das metas “a” e “b” e parcialmente comprovada a execução da meta “c”. Apurou-se o débito de R\$ 2.403.211,15, e propôs-se a citação do Sr. Enilson Simões de Moura e do Instituto Gente, solidariamente. Excluiu-se a responsabilidade em relação ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas e Emprego), em razão da ausência de nexos causal direto entre as falhas a ele atribuídas e a existência de débito (peça 11, p. 39-42).

8. Em relação à apuração da CTCE do dano ao erário de R\$ 351.315,65, constantes da Relação de Pagamentos e não previstos no contrato, evidências demonstraram que o valor foi pago com recursos da SDS, e não repassados pelo MTE. O montante foi, então, desconsiderado no cálculo do débito apurado (peça 11, p. 37).

9. Exame posterior concluiu pela necessidade de citação solidária da SDS, e pela renovação da citação feita ao Sr. Enilson Simões de Moura e do Instituto Gente, informando sobre a solidariedade da SDS (peça 12, p. 27-30).

10. As defesas apresentadas pelo Sr. Enilson Simões de Moura (peças 148 a 157) e pelo Instituto Gente (peças 131 a 147) serão analisadas a seguir. A SDS, citada mediante o Ofício 1566/2011- TCU-Secex-5 (peça 12, p. 46-48), cujo recebimento se comprova mediante o AR na peça 160, não apresentou defesa. Desse modo, a entidade é considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da LOTCU.

ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO SR. ENILSON SIMÕES DE MOURA

11. O Sr. Enilson Simões de Moura, citado por meio dos Ofícios 442/2011-TCU/Secex-5 (peça 11, p. 49-51) e 1531/2011-TCU-Secex-5 (peça 12, p. 37-38), encaminhou sua defesa, que compõe a peça 148 deste processo (p. 1-49), acompanhada da documentação que integra as peças 148 (p. 50-51) a 157.

Itens da citação

não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/SPPE nº 003/2001 — SDS em razão da não comprovação da execução integral das metas previstas no Contrato 03/2001.

Alegações preliminares

12. Após uma síntese dos fatos ocorridos desde a assinatura do convênio, o Sr. Enilson faz algumas considerações preliminares (peça 148, p. 6-26).

13. Inicialmente, chama atenção para o longo período de tempo decorrido entre os fatos apurados e a primeira notificação dirigida a ele para que apresentasse defesa. Alega 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 148, p. 7).

14. Argumenta que os documentos relativos ao cumprimento da avença foram apresentados. No entanto, diz ser natural que parte do material comprobatório estivesse inacessível após esse longo interregno (peça 148, p.7).

15. O responsável ressalta que o Planfor apresentava diversas falhas estruturais genéricas, tendo funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que levou o Tribunal a realizar seguidas auditorias no MTE. Segundo ele, este contexto não pode ser esquecido quando da análise de sua suposta responsabilidade (peça 148, p. 8).

16. Além disso, as metas previstas nos convênios eram muito além de ambiciosas e a falta de apoio do MTE e de articulação entre as várias instâncias envolvidas deixaram as entidades executoras sem norte na aplicação dos recursos (peça 148, p.8-9).

17. Segundo o Sr. Enilson, a falta de organização por parte do MTE e o interregno de tempo devem ser considerados como obstáculos ao exercício da ampla defesa, haja vista a dificuldade para obtenção dos documentos questionados (peça 148, p. 9).

18. Sobre o aspecto do longo tempo decorrido, cita as Decisões 172/2001-1ª Câmara e 667/1995-Plenário, que tratam de casos de contas ilíquidáveis (peça 148, p. 9-10), e defende que o julgamento das presentes contas é materialmente impossível, devendo ser consideradas ilíquidáveis, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992 (peça 148, p. 20-23).

19. Acrescenta que a IN 1/97 trazia previsão expressa do prazo de cinco anos para armazenamento dos comprovantes, cita diversos julgados do Tribunal neste sentido e afirma que exigir hoje os documentos comprobatórios da execução do convênio fere seu direito à ampla defesa (peça 148, p. 10-20).

Análise

20. No que diz respeito ao lapso temporal entre a data prevista para a realização dos cursos e a apuração de possíveis irregularidades, algumas considerações devem ser feitas.

21. O Convênio 3/2001 foi firmado em 16/3/2001 (peça 3, p. 12-24). Já o Contrato 3/2001, vinculado ao referido convênio, foi assinado em 14/6/2001 (peça 6, p. 33-39).

22. Em 9/7/2003, o Tribunal proferiu o Acórdão 851/2003-P, por meio do qual determinou que o MTE reexaminasse as contas dos convênios com as centrais sindicais, tendo em vista uma série de irregularidades detectadas à época (peça 1, p. 38-54, e peça 2, p. 1-12).

23. A Comissão de Reexame 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, a apresentar documentação comprobatória da execução dos eventos objetos do convênio. No entanto, a documentação encaminhada não foi considerada suficiente para comprovar o cumprimento da avença (peça 1, p. 23).

24. Em junho de 2005, a SDS teria sido novamente notificada a apresentar documentos, conforme consta do item 4.7 do relatório da Comissão de Reexame (peça 1, p. 24).
25. 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. 4).
26. Ressalte-se que o Sr. Enilson era o presidente da SDS à época das investigações, tendo sido dirigido a ele o Ofício CTCE 1/2005, que solicitava a apresentação dos documentos comprobatórios da execução dos contratos firmados com o Instituto Gente (peça 2, p. 15).
27. Diante da não apresentação de documentos aptos a comprovar a regular execução do convênio, a CTCE promoveu a citação da SDS e do Sr. Enilson em 11/2006 (peça 8, p. 19-22 e 28-31).
28. Como se observa, o responsável pela SDS tinha ciência das apurações relativas ao convênio realizadas no período de 2003 a 2006, e deveria, portanto, ter mantido a guarda da documentação comprobatória.
29. Além disso, o prazo para guarda de documentos estava regulado, à época, pela IN/STN 1/97. Esta previa, em seu art. 30, § 1º, a manutenção da documentação pelo conveniente por cinco anos, **contados do julgamento das contas do órgão concedente, relativamente ao exercício da concessão**. Esse é o entendimento deste Tribunal, conforme se verifica no Acórdão 359/2007-2ª Câmara.
30. No caso, a SPPE, pela IN TCU 12/96, não estava obrigada a prestar contas no exercício de 2001 (ano em que o Convênio 3/2001 e Contrato 3/2001 foram firmados), mas sim os departamentos a ela subordinados. As contas do Departamento de Qualificação (DEQ), responsável pelas ações de treinamento, foram julgadas pelo Acórdão 615/2007-1ª Câmara em 20/3/2007 (TC 013.229/2002-3). Desta forma, a conveniente deveria manter a guarda dos documentos comprobatórios da execução do convênio até março de 2012.
31. Quanto à afirmação de que os documentos comprobatórios das ações foram apresentados ao MTE, foram localizadas nos autos, relativamente ao ano de 2001, apenas algumas relações de treinandos inscritos, diários de classe e listas de presença, além de relação de pagamentos, conforme exposto em instrução anterior (peça 11, p. 33-44). Considerações sobre esses documentos e sobre aqueles apresentados pelo Sr. Enilson juntamente com sua peça de defesa (peças 148 a 157) serão feitas nos itens 60-65 e 80-84.
32. Com relação à precariedade em que transcorreu a execução do Planfor em âmbito nacional, embora repercuta negativamente no alcance de resultados do Programa, ela não justifica a não realização do pactuado nem a ausência de documentação apta a comprovar a execução das ações. Portanto, as falhas estruturais do Planfor não podem ser consideradas como fatores determinantes das irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial.
33. Ademais, a existência de problemas estruturais, bem como de eventuais metas audaciosas do Programa, não pode se sobressair à obrigação da conveniente de observar os dispositivos legais que regem a avença, entre eles aquele que determinava a guarda dos documentos comprobatórios da aplicação regular do montante recebido.
34. No que tange à alegação de obstáculo ao exercício da ampla defesa, entende-se que, no presente caso, ela não procede. Desde 2003, a SDS, na pessoa de seu representante legal, Sr. Enilson, estava ciente da apuração que estava em curso com relação ao Convênio 3/2001. Assim, os responsáveis deveriam ter mantido a guarda da documentação comprobatória.

35. Além disso, como já mencionado no parágrafo 30, considerando que o julgamento das contas do DEQ/SPPE relativas ao exercício de 2001 só ocorreu em março de 2007, de acordo com a IN 1/97, a SDS estaria obrigada a manter a guarda dos documentos comprobatórios até março de 2012.

36. Por todo o exposto, não assiste razão ao responsável quanto aos argumentos apresentados.

Alegação de ilegitimidade para figurar como responsável

37. O responsável defende que o dever de prestar contas é da pessoa jurídica e não da pessoa física que a representa. Desse modo, a responsabilidade caberia exclusivamente à SDS.

38. Inclui, como precedente para este entendimento, o Acórdão 1.830/2006-Plenário. Menciona ainda que este entendimento foi aplicado também na análise inicial de alguns processos deste Tribunal, bem como no julgamento dos TCs 015.794/2001-0 e 027.921/2008-4 (peça 148, p. 24-26).

Análise

39. Em relação à ilegitimidade para figurar como responsável, não assiste razão ao responsável. O Sr. Enilson deve constar do rol de responsáveis, uma vez que cabia a ele gerir os recursos do Convênio 3/2001.

40. No que diz respeito à aplicação de recursos de convênios, o entendimento deste Tribunal, bem como do STF, tem sido de que o dever de prestar contas não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não (Mandado de Segurança 21.644/DF, Acórdãos 371/99-2ª Câmara, 92/99-1ª Câmara e Decisão 667/95-Plenário).

41. De acordo com o art. 71, inc. II, da Constituição Federal, o TCU não julga as contas de uma entidade, e sim dos responsáveis por valores públicos. No voto condutor do Acórdão 2.643/2007-1ª Câmara, o Ministro-Relator destaca que as instituições que atuam em colaboração com o Estado não praticam ato algum, senão por meio de seus representantes, os quais respondem pessoalmente por omissões ou irregularidades decorrentes de atos praticados. Assim, cabe ao gestor comprovar a fiel execução da avença e o correto emprego dos recursos públicos.

42. No que se refere à responsabilização de pessoas por dano ao erário em transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, destaca-se o recente Incidente de Uniformização de Jurisprudência (Acórdão 2.763/2011-Plenário), cujo trecho se transcreve abaixo, firmando o entendimento pela incidência da responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e de seus administradores que derem causa ao dano:

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;

43. No tocante especificamente aos dirigentes das entidades privadas, o Ministro Relator destaca a obrigação da pessoa física de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, por meio da prestação de contas:

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a

obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

44. Desse modo, não devem ser acolhidas as alegações do responsável.

Das irregularidades ocorridas na TCE

45. O responsável alega que a CTCE deixou de analisar importantes pontos levantados na defesa apresentada pela SDS (que à época era presidida pelo Sr. Enilson), como a comprovação da execução do objeto contratado e os relatórios de auditoria realizada pela Universidade de Brasília – UnB (peça 148, p. 27).

46. Aponta divergências entre as quantificações dos débitos efetuadas pela CTCE (que foi de R\$ 3.507.888,80) e pela unidade técnica do TCU (que reduziu o valor do débito em R\$ 351.315,65). Também ressalta que a CTCE desconsiderou a comprovação da capacitação de 5.186 alunos, o que foi identificado pela unidade técnica, e o índice de evasão contratualmente previsto (peça 148, p. 27-28).

47. O responsável considera que a convicção dos componentes da CTCE já estava firmada desde o início dos trabalhos, e que os trabalhos da Comissão estão marcados pela carga emocional (peça 148, p. 27-28).

48. Afirma, ainda, que a prestação de contas do Convênio 3/2001, apresentada pela SDS, foi aprovada sem ressalvas pelo MTE, e que a análise técnico-financeira do Ministério concluiu pela correta e regular aplicação dos recursos do convênio (peça 148, p. 28-29).

49. Também alega o desaparecimento de material enviado pela defesa à Comissão, conforme registrado no Ofício 286/SE-MTE (peça 148, p. 29).

50. Argumenta que a equipe técnica do TCU não refaz todo o processo de levantamento de evidências, de existência de dano e identificação de responsáveis, e que endossar o trabalho realizado pela CTCE desrespeitaria o contraditório e a ampla defesa (peça 148, p. 30).

Análise

51. A fase interna da TCE, promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, constitui procedimento meramente inquisitório, de coleta de provas. Previamente ao seu julgamento pela Corte do TCU, a documentação é examinada pela unidade técnica do Tribunal.

52. Embora tome por base o material coletado pela CTCE, a análise técnica não está vinculada às conclusões preliminares da Comissão. O próprio responsável apontou exemplos de como a análise pela unidade técnica deste Tribunal permitiu chegar a conclusões distintas das deliberadas pela CTCE (parágrafo 46).

53. Por meio da citação ou audiência, ainda é dada a oportunidade aos responsáveis de apresentarem documentos comprobatórios e esclarecimentos adicionais a este Tribunal, de modo a assegurar a devida observância ao contraditório e à ampla defesa.

54. Em relação ao índice de evasão, o assunto será examinado nos parágrafos 95-100, juntamente com os demais elementos da defesa do Sr. Enilson. A realização de auditoria externa pela UnB será analisada nos parágrafos 60-65.

55. A aprovação das contas da SDS pelo MTE não afastam a irregularidade apontada, uma vez que não estão acompanhadas de documentos que permitam concluir pelo integral cumprimento da avença.

56. Com relação ao suposto desaparecimento de material enviado pela SDS para a CTCE, o próprio documento mencionado na defesa (Ofício nº 286/SE-MTE, cujo texto é parcialmente reproduzido na peça 148, p. 29) esclarece que os documentos extraviados foram posteriormente encontrados.

Alegações a respeito dos relatórios de auditoria e avaliação externa elaborados pela UnB

57. O responsável argumenta que a CTCE ignorou o processo de avaliação externa, realizado pela UnB, com o objetivo de avaliar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 3/2001 (peça 148, p. 37).

58. Segundo ele, o referido relatório aponta que, em 2001, a SDS teria treinado 77.827 pessoas, em pelo menos 17 estados (peça 148, p. 37).

59. Além disso, a DataUnB nunca informou sobre possíveis falhas na execução dos cursos (peça 148, p. 38). Assim, dizer que nenhuma parcela do objeto pactuado foi executada significa dizer que houve um conluio entre todas as pessoas e unidades mencionadas ao longo da defesa (peça 148, p. 39).

Análise

60. O relatório elaborado pela Unb em agosto de 2002 refere-se à avaliação do programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 (peça 148, p. 50-51, peças 149, 150 e 151, p. 1-6). 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.

61. No quadro em que se menciona o total de 77.827 treinandos da SDS e, especificamente, do Instituto Gente no ano de 2001, a fonte das informações é o Sigae (peça 150, p. 5). Observa-se que as informações constantes do Sigae eram inseridas pela própria conveniente, sem que houvesse um mecanismo eficaz por parte do 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.

62. A não comunicação de falhas nos cursos pela UnB também não constitui prova da execução do contrato. Como já relatado, o objetivo da avaliação externa não era verificar o cumprimento das metas contratadas, mas fazer uma análise qualitativa. As afirmações relativas à eficiência do programa no que diz respeito ao cumprimento das metas físico-financeiras estão baseadas nos dados obtidos por meio do Sigae.

63. Dois pontos merecem destaque no relatório da UnB:

a) ao analisar a questão de infraestrutura em 2001, o texto não faz qualquer menção às instalações do Instituto Gente, havendo registro tão somente às instalações da SDS em parceria com o Qualivida (peça 150, p. 26);

b) ao tratar da metodologia da pesquisa com egressos, verifica-se que somente os alunos que concluíram o curso no período de 1998 a 2000 foram pesquisados, não fazendo parte da pesquisa os alunos que concluíram os cursos de qualificação em 2001 (peça 150, p. 28-29, item “b”)

64. Como se observa, o relatório da UnB não supriu a falta de documentos comprobatórios das ações. Quando se analisam pontos importantes para a comprovação da realização dos cursos, como infraestrutura e relação de alunos, verifica-se que a equipe de avaliação externa não teve acesso direto à totalidade das informações, bem como que vários dados foram fornecidos à UnB pela própria SDS.

65. Assim, entende-se que a avaliação não comprova que tenham sido executadas especificamente as ações relativas ao Contrato 3/2001.

Alegações relativas à boa-fé e à realização dos cursos

66. O responsável alega que houve boa-fé e legítimas expectativas criadas e fomentadas em face da parte contrária, ignoradas pela CTCE, e que imputar débito significa enriquecimento sem causa da Administração (peça 148, p. 41-43)

67. Quanto à realização dos cursos, o Sr. Enilson cita (peça 148, p. 31) que à fl. 226 (que corresponde à p. 17 da peça 5 da versão eletrônica) há um mapa de ações de qualificação levadas a cabo pela SDS relativas ao Convênio 3/2001, à fl. 305 (p. 44 da peça 6 da versão eletrônica), um relatório detalhado relativo a valores repassados ao Instituto Gente e, às fls. 324 e seguintes (p. 13-19 da peça 7 da versão eletrônica), há relatórios de verificação de execução.

68. Em seguida, relata a existência de diversos problemas no Sigae, sistema desenvolvido pelo MTE que registrava as informações relativas aos cursos, o que dificultava a obtenção de informações confiáveis sobre a execução (peça 148, p. 31).

69. Argumenta ainda que, os autos contêm centenas de listagens contendo dados e assinaturas dos treinandos e dos instrutores, além de outros registros capazes de comprovar a realização dos cursos (peça 148, p. 31-32).

70. O gestor afirma também que, caso a CTCE realmente tivesse interesse de averiguar a veracidade dos dados, poderia ter diligenciado os locais dos cursos (peça 148, p. 32).

71. O responsável ainda faz considerações para cada uma das metas avençadas. Em relação à meta “a” (desenvolvimento de materiais e a execução de serviços de apoio para a preparação dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação, beneficiando 76.800 treinandos), ele afirma que o relatório final da contratada informa o desenvolvimento de uma fita de vídeo para preparação dos instrutores, com orientações metodológicas e práticas para apoio às ações de educação profissional (peça 148, p. 33).

72. No que se refere à meta “b” (desenvolvimento de dez pesquisas de apoio, voltadas para a definição de focos de demanda, possibilidades e tendências de mercado, para suporte pedagógico da execução do Programa de Qualificação Profissional da SDS), o Sr. Enilson anexou o que denomina ser a matriz do material denominado “Planfor 2002 – Estudos e Pesquisas para Priorização de Ações do Programa de Qualificação Profissional”, no qual diz ser possível encontrar a identificação do Instituto Gente como produtor do material (peça 148, p. 33-34).

73. Além disso, argumenta que o material elaborado não se baseia apenas em dados secundários obtidos em bancos de dados oficiais, citando outras fontes especificadas na bibliografia do material, como livros, documentos e sítios na *internet*, além de pesquisas de campo que possam ter sido realizadas para compor os dados utilizados de suporte para a confecção do material.

74. Defende, ainda, que mesmo que por hipótese os dados fossem colhidos de fontes secundárias, não haveria óbice contratual e a meta teria sido cumprida. Acrescenta que houve comprovação da confecção dos materiais, e que não parece razoável que nenhum deles teria sido distribuído.

75. Quanto à meta “c” (ações de educação profissional, voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 10.480 treinandos, sendo 2.100 membros de conselhos/comissões estaduais e 8.380 pessoas em ações de educação profissional), o gestor alega que, considerando o índice de evasão de 10%, 838 pessoas devem ser descontadas do número de treinandos não comprovados. Aponta, ainda, que o relatório final do Instituto Gente menciona ter sido treinado número superior à meta contratualmente prevista. Além disso, acrescenta aos autos as matrizes de apresentações dos seminários realizados pelo Instituto Gente para capacitar os membros dos conselhos e comissões, bem como matrizes do material produzido e utilizado para as ações de qualificação (peça 148, p. 34-35).

76. O Sr. Enilson defende que as provas carreadas aos autos comprovam o adimplemento do contrato e que, por isso, imputar débito significa enriquecimento sem causa da Administração. Ao final, afirma que a inexecução não está configurada e que fez prova de que a executora realizou o treinamento a milhares de alunos, mas que tal prova foi desconsiderada (peça 148, p. 36).

Análise

77. As folhas do processo mencionadas pelo Sr. Enilson não contêm documentos capazes de comprovar o cumprimento das metas pactuadas no Contrato 3/2001. O mapa de ações de qualificação da peça 5, p. 17, diferentemente do alegado pelo responsável, não se refere ao contrato 3/2001, pois abrange período de janeiro a dezembro de 2002, posterior à vigência do contrato ora em exame. O relatório dos valores repassados ao Instituto Gente (peça 6, p. 44), por sua vez, apesar de trazer informações relativas à liberação de cada pela SDS ao Instituto, não comprova a execução do objeto avençado. Da mesma forma, os relatórios de verificação da execução (peça 7, p. 13-19), em razão da superficialidade das informações e da ausência de elementos comprobatórios complementares, são insuficientes para evidenciar a realização dos cursos.

78. Os problemas no Sigae, citados pelo gestor, não justificam a não apresentação de documentos que pudessem comprovar as ações. A falta de confiabilidade dos dados inseridos no sistema não impediria o Sr. Enilson, na qualidade de presidente da SDS e gestor dos recursos do convênio, de apresentar documentos como listas de presença, recibos de pagamento dos instrutores, relação dos locais de execução dos cursos, etc, documentos esses que, segundo a jurisprudência do TCU, poderiam, subsidiariamente, demonstrar a execução do convênio.

79. Apesar de dizer que a inexecução não está configurada e que fez prova de que os treinamentos foram realizados, não há, nos autos, documentos capazes de comprovar a execução da totalidade das ações contratadas, como descrito nas páginas 39-40 da peça 11.

80. No que diz respeito à meta “a”, o gestor fez menção à informação quanto ao desenvolvimento de uma fita de vídeo para preparação dos instrutores, em relatório da contratada. Embora o responsável não tenha encaminhado um exemplar dessa fita, foi examinada a fita “Formação de Formadores”, juntada aos autos pelo Instituto Gente. Contudo, o material não foi suficiente para comprovar a execução da meta, conforme será exposto no parágrafo 142 desta instrução.

81. Quanto à meta “b”, o material apresentado (matriz do material denominado “Planfor 2002 – Estudos e Pesquisas para Priorização de Ações do Programa de Qualificação Profissional”), é insuficiente para comprovar a efetiva realização das 10 pesquisas de apoio e a participação do Instituto Gente na elaboração do material. O próprio responsável trata o material como uma matriz, o que seria, tão somente, o modelo que teria dado origem ao material eventualmente distribuído. Esse material, desacompanhado de outros documentos comprobatórios, é insuficiente para comprovar a execução da meta, uma vez que não comprova que sua elaboração se deu à época da execução do convênio, bem como de que o material tenha sido efetivamente publicado e distribuído. Desse modo, não restou comprovada a elaboração das 10 pesquisas de apoio pelo Instituto Gente.

82. O próprio gestor apresenta informações que revelam incerteza quanto à elaboração do material, pois, ao defender que o material foi elaborado não somente com base em dados secundários, menciona que “pesquisas de campo possam ter sido realizadas para compor os dados que serviram de suporte para a confecção do material”, e, em relação à distribuição do material, o responsável se limita a argumentar que “não parece razoável que nenhum teria sido distribuído”.

83. No que se refere à meta “c”, as considerações do gestor acerca do índice de evasão serão analisadas nos parágrafos 95-100. Ademais, ainda que o relatório do Instituto Gente mencione ter sido treinado número superior à meta prevista, a documentação apresentada comprova tão somente a execução parcial dos treinamentos, conforme detalhado nos parágrafos 38 a 41 da instrução que propôs a citação (peça 11, p. 39).

84. Os novos documentos juntados aos autos pelo responsável (matrizes de apresentações dos seminários realizados pelo Instituto Gente para capacitar os membros dos Conselhos e Comissões e matrizes do material referente às ações de qualificação), que compõem as peças 151 (a partir p. 7) a 155 (até p. 15), não comprovam a execução da meta. Do mesmo modo que já exposto

no parágrafo 81 desta instrução, as matrizes apresentadas para comprovação da meta “c” não asseguram que a elaboração do material tenha ocorrido à época da execução do convênio, bem como que os materiais tenham sido efetivamente publicados e distribuídos. É possível verificar, inclusive, o registro da data de 25/4/2011 em alguns slides (peça 151, p. 19-30), o que torna impossível considerá-los comprobatórios da execução do Contrato 3/2001.

85. Ressalte-se que, como o próprio responsável argumenta, o Tribunal tem afastado o débito nos casos em que, apesar de não apresentada a integralidade das listas de frequência, fica demonstrado, por outros meios, a execução. Trata-se de casos em que o conjunto probatório, formado por documentos de frequência e comprovantes de despesas, como pagamentos de instrutores, seguro, vale-transporte, lanche, apostilas, etc., permitem concluir pelo cumprimento da avença. No entanto, isso não ocorreu no presente caso.

86. No que tange à afirmação de que a CTCE poderia ter tentado diligenciar os locais dos cursos, deve-se ressaltar que compete ao gestor demonstrar o cumprimento da avença e a correta aplicação dos recursos que lhe foram confiados. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Assim, não cabe atribuir à CTCE a responsabilidade pela produção de provas para demonstrar o correto emprego dos recursos federais.

87. A prestação de contas do emprego de valores públicos deve conter as formalidades e os documentos indispensáveis para a prova inequívoca da regularidade da destinação dos recursos. Nesse sentido, os argumentos apresentados se mostram insuficientes, uma vez que não se fizeram acompanhar de documentação apropriada para afastar a irregularidade apurada.

Alegações sobre a jurisprudência aplicável

88. O responsável argumenta que a presente TCE tem características semelhantes às aquelas analisadas em processo relativo a outra contratação no âmbito do Planfor/DF-1999. Acrescenta que as falhas verificadas são apenas de cunho formal, devendo ensejar o julgamento pela regularidade com ressalvas, com a dispensa de multa, ante a não comprovação ou, pelo menos, a não quantificação confiável do débito (peça 148, p. 43-44).

89. Acrescenta, citando o Acórdão 1.314/2009-Plenário, que deve ser sopesado o contexto em que foi executado o Planfor no DF, de forma a se dispensar a aplicação de multa nas TCE em que não houver débito e persistirem apenas falhas de caráter geral, julgando-se as contas regulares com ressalvas (peça 148, p. 44-45).

Análise

90. O processo citado - TC 003.100/2001-8 - foi julgado pelo Acórdão 5/2004-Plenário. Trata de tomada de contas especial em que foi constatada a inexistência de débito, tendo sido as contas julgadas regulares com ressalva em virtude de falhas de cunho formal. Como se verifica no item 4 do voto condutor, abaixo transcrito, foram apresentados documentos aptos a comprovar a execução dos cursos:

4. (...) Compulsando os autos, constatei terem sido acostados documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos contêm relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, lista dos instrutores, mapas dos cursos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas, controle de frequência e extratos bancários da conta utilizada. Assim sendo, restou comprovado o adimplemento do contrato, o que acarreta, necessariamente, a ausência de débito a ser ressarcido no âmbito desta TCE.

91. Como se observa, não se trata de caso análogo ao que ora se examina, já que, no presente processo, não houve a comprovação integral da execução por meio de documentos.

92. Por esse mesmo motivo, também não se aplica a dispensa da aplicação de multa.

Do índice de evasão

93. O defendente argumenta que o percentual de evasão de 10% previsto no contrato deve ser descontado do valor imputado como débito. Segundo ele, este percentual está previsto no contrato justamente para fazer face à desistência de alunos, que ocorre por diversos motivos (peça 148, p. 45-47).

94. Neste sentido, cita o TC 011.743/2009-8 e o Acórdão 1.536/2010-1ª Câmara (peça 148, p. 46).

Análise

95. De fato, o contrato admitia o percentual de 10% como máximo aceitável de evasão, na relação entre matriculados e concluintes das ações de qualificação (peça 6, p. 34, item 1.2). Caso o número de matriculados atingisse a meta pactuada, mas até 10% destes alunos evadissem, ainda assim a contratada receberia a integralidade do valor contratado.

96. Assim, se em uma turma de trinta alunos matriculados, por exemplo, três evadissem, a contratada receberia o valor integral previsto para realização do treinamento da referida turma.

97. Esse foi o caso dos precedentes incluídos na argumentação. Naqueles autos, os responsáveis conseguiram comprovar parcialmente a execução dos cursos e turmas previstos.

98. No caso em exame, no entanto, tem-se uma situação diferente. Conforme exposto na instrução de citação, foi elaborada a listagem dos cursos para os quais foi apresentada documentação comprobatória, como relações de treinandos inscritos, diários de classe e listas de presença (peça 11, p. 18-32). Essa lista contém os dados de cada turma, incluindo o número de alunos matriculados. A partir deste levantamento, chegou-se a um total de 5.186 **inscritos em 217 turmas**, o que corresponde a 62% da meta contratada (5.186/8.380) (peça 11, p. 39, itens 39-40).

99. Assim, verifica-se que a apuração do débito tem por base o total de treinandos previstos para cursos e **turmas para os quais não há qualquer documento aceitável que indique sua execução**, o que corresponde a 38% da meta contratada. Diante disso, não há que se falar em evasão para cursos e turmas que não foram sequer executados.

100. Considerando o exposto, não cabe a exclusão do índice de evasão previsto, permanecendo o valor do débito imputado na citação.

Alegações relativas ao valor do débito apurado

101. Caso não sejam acolhidos os fundamentos delineados, o Sr. Enilson pede que se observe o art. 210, §1º, inc. II, do Regimento Interno, que prevê que o débito calculado por estimativa não pode exceder o real valor devido (peça 148, p. 47).

102. De acordo com o responsável, a segurança exigida para a quantificação do débito não pode ser obtida no presente caso, já que sua apuração só foi possível mediante suposições e inferências. Assim, caberia, quanto muito, julgar irregulares as contas de alguns responsáveis, mas sem imputação de débito, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação. Afinal, se houve inexecução, essa foi apenas parcial (peça 148, p. 47-48).

Análise

103. O Contrato 3/2001 previa a execução das metas “a”, “b” e “c”, cujos valores de remuneração estão definidos na cláusula 4ª, itens “a1” e “a2” e “a3” do Termo Aditivo 3/2001-1 (peça 6, p. 41), e resumidos no Quadro 1 desta instrução.

104. Não foi comprovada a execução das ações “a” e “b” (conforme parágrafos 80 a 82 desta instrução), de modo que o cálculo do débito considerou o valor total referente à remuneração dessas duas metas, o que totaliza R\$ 1.766.860,00.

105. Em relação à meta “c”, o contrato previa a realização o treinamento de 10.480 pessoas (peça 6, p. 40, cláusula 1ª, item “c”). Com base nos documentos dos autos, verificou-se que essa meta previa duas ações: curso à distância para membros dos Conselhos/Comissões Estaduais, para 2.100 pessoas (peça 29, p. 48-50, peça 30 e peça 31, p. 1-6), e realização de diferentes cursos para 8.380 pessoas (peça 31, p. 12-55).

106. Considerando que os documentos constantes dos autos levaram à conclusão de que a ação de treinamento dos conselheiros foi incluída pelo 1º Termo Aditivo, acrescentando 2.100 pessoas à meta “c” e elevando em R\$ 174.613,15 o valor previsto para a meta, e tendo em vista que não restou comprovada a execução desse treinamento, foi apurado um débito no valor integral previsto para essa ação (peça 11, p. 39, parágrafo 38).

107. No que tange à ação de realização de diferentes cursos, beneficiando 8.380 pessoas (meta “c”), considerou-se aceitável apenas parte da documentação apresentada, que comprovou o treinamento de 5.186 pessoas (peça 11, p. 18-32). Considerou-se como não comprovado o treinamento das 3.194 pessoas restantes (peça 11, p. 39-40), seja pela não apresentação de qualquer documentação relativa aos cursos previstos, seja pela apresentação de documentos considerados insuficientes para demonstrar a execução das ações, conforme parágrafo 84 desta instrução.

108. Acrescenta-se que não consta dos autos detalhamento quanto à carga horária ou ao custo de cada um dos cursos previstos. Diante disso, o débito foi apurado em razão do único parâmetro disponível, qual seja, o número de alunos cujo treinamento foi comprovado. Assim, não tendo sido comprovado o treinamento de 3.194 pessoas (que corresponde a 38% de 8.380), o valor do débito em relação à “realização de diferentes cursos para beneficiar 8.380 pessoas” foi calculado em R\$ 461.738,00 (38% x R\$ 1.215.100,00).

109. O quadro abaixo resume os cálculos apurados nos parágrafos anteriores:

Quadro 2 -

Origem do débito	Valor histórico (R\$)
Não comprovação do alcance da meta de 76.800 beneficiados com o desenvolvimento de materiais e a execução de serviços de apoio para a preparação dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação (meta “a”)	791.040,00
Não comprovação do alcance da meta de 76.800 beneficiados com o desenvolvimento de 10 pesquisas de apoio, voltadas para a definição de focos de demanda, possibilidades e tendências de mercado, para suporte pedagógico da execução do Programa de Qualificação profissional da SDS (meta “b”)	975.820,00
Não comprovação do alcance da meta de treinar 2.100 conselheiros estaduais do trabalho e emprego (meta “c”, parte prevista no 1º Aditivo)	174.613,15
Não comprovação de 38% da meta de treinar 8.380 pessoas em ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho (meta “c”, parte prevista no contrato inicial ⁽¹⁾)	461.738,00
Total	2.403.211,15

(1) O débito relativo à não execução da parte da meta “c” prevista no contrato inicial foi calculado tomando por base o valor de R\$ 1.215.100,00, pactuado no contrato inicial para treinamento de 8.380 pessoas.

110. Ao alegar que a “a segurança exigida para a quantificação do débito não pode ser obtida no presente caso, já que sua apuração só foi possível mediante suposições e inferências”, o responsável busca beneficiar-se de sua própria omissão, já que cabia a ele, na condição de gestor de

recursos do convênio e signatário do contrato com o Instituto Gente, exigir o detalhamento, quando da contratação, dos custos de cada uma das ações. Não tendo sido tomada esta providência, entende-se perfeitamente razoável o cálculo do débito tomando por base o valor correspondente às ações cuja realização não foi evidenciada e ao percentual de alunos cujo treinamento não restou comprovado.

Conclusão

111. Do exposto, verifica-se que o Sr. Enilson apresentou alegações de defesa incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível ser reconhecida a boa-fé do gestor.

112. Relativamente a este aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

113. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

114. Ressalte-se que cabia ao responsável, na condição representante legal da SDS e de gestor dos recursos federais repassados, observar o previsto nas cláusulas do convênio firmado. Era dele a responsabilidade de garantir a execução do plano de trabalho conforme aprovado pelo MTE, encaminhando ao concedente os documentos necessários ao acompanhamento, controle e avaliação das ações previstas (cláusulas 3.2.1 e 3.2.7). No que diz respeito às cláusulas que tratavam da fiscalização, havia obrigação expressa de acompanhar e de avaliar a participação e a qualidade dos cursos realizados, com a manutenção de cadastro individualizado dos beneficiários do programa (cláusula 3.2.6) (peça 3, p. 14).

115. No entanto, não há, nos autos, documentos que permitam concluir que o responsável agiu com o devido zelo no cumprimento dessas obrigações.

116. Neste contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se assegurar a boa-fé na conduta do responsável. Com efeito, não alcançou o intento de comprovar a aplicação da totalidade dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida.

117. São nesse sentido os Acórdãos 1157/2008-P, 334/2007 e 1495/2007-1ª Câmara, 1007/2008-2ª Câmara, entre outros.

118. Desse modo, devem as contas em análise ser julgadas irregulares e em débito o responsável, com arrimo no artigo 16, inciso III, alíneas "b" e "c" da Lei 8.443, de 1992, em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por conta do Convênio 3/2001, relativamente ao Contrato de Prestação de Serviços 3/2001, que ora se analisa.

ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO INSTITUTO GENTE

119. O Instituto Gente, citado por meio dos Ofícios 441/2011-TCU/Secex-5 (peça 11, p. 46-48) e 1530/2011-TCU/Secex-5 (peça 12, p. 35-36), encaminhou sua defesa, que compõe a peça 131 deste processo (p. 2-23), acompanhada da documentação que integra as peças 131 (p. 24-51) até 147.

Itens da citação

Recebimento dos valores previstos no Contrato 03/2001 sem ter comprovado a execução integral das metas estabelecidas em sua Cláusula 1a.

120. Inicialmente, o Instituto Gente alega já ter passado o prazo prescricional de cinco anos, no tocante a sua citação e inclusão como responsável, informando nunca ter sido chamado a se explicar ou apresentar defesa em qualquer instância ou repartição pública, e terem se passado mais de dez anos entre a data da celebração do contrato e a citação do Instituto. (peça 131, p. 2-5).

121. O responsável argumenta que a imputação de responsabilidade solidária à entidade, após dez anos dos fatos, é indevida, já que sua responsabilidade foi afastada em outras oportunidades pelo próprio TCU, no relatório que embasou o Acórdão 851/2003-Plenário, pela Comissão de Reexame, designada pelo MTE, e pela CTCE (peça 131, p. 5-11).

122. Segundo a entidade, sua citação caracteriza desrespeito ao Acórdão 851/2003-Plenário, já que este afastou a atribuição de responsabilidade aos executores contratados, dentre eles o Instituto Gente (peça 131, p. 12).

123. O Instituto Gente afirma que assinou um contrato de execução com uma entidade particular, desconhecendo que, por força da assinatura de um convênio, este ente particular passaria a ser revestido de características de ente público (peça 131, p. 13).

124. Acrescenta que o órgão que possuía competência para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano excluiu a responsabilidade da entidade. Segundo ele, o ato do MTE que excluiu a responsabilidade do Instituto Gente é ato jurídico perfeito (peça 131, p. 14).

125. Além disso, a atribuição de responsabilidade solidária por um dano ao erário exige a demonstração inequívoca de nexo causal entre o MTE, a SDS e o Instituto Gente (peça 131, p.14).

126. Cita o art. 6º da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular) para defender que o Instituto Gente não praticou nenhuma das ações tipificadas no referido artigo e, portanto, não pode configurar como responsável solidário (peça 131, p. 15).

127. No que tange à execução dos cursos, a entidade afirma que esta ocorreu como previsto, que foi supervisionada pela SDS e teve seus dados registrados no Sigae. Ao final do contrato, apresentou a prestação de contas para a SDS acompanhada dos documentos comprobatórios exigidos (peça 131, p. 18).

128. Menciona ainda que as contas apresentadas pela entidade à SDS foram auditadas pela UnB e que as contas da SDS relativas ao Convênio 3/2001 foram aprovadas pelo MTE (peça 131, p. 18).

129. O Instituto Gente alega que entregou todos os documentos relativos à execução dos cursos para a SDS e que, em nenhum momento, foi cogitada a inexistência de qualquer documento comprobatório ou que estes apresentassem qualquer irregularidade (peça 131, p. 19). Além de não possuir mais os documentos comprobatórios, argumenta que não possui acesso e desconhece a situação dos dados inseridos no Sigae, ficando impedido de se defender da acusação de inexecução (peça 131, p. 21).

130. Afirma que é inconteste o extravio de documentos no MTE entre 2003 e 2006, citando trecho do Ofício 286/SE/MTE, que relata o desaparecimento de alguns itens. Por isso, acredita que os comprovantes declarados pela CTCE como não presentes nos autos podem ter sido extraviados (peça 131, p. 21-22).

Análise

131. Consta nos autos que a Comissão de TCE, mediante o Ofício CTCE 3/2006, solicitou ao Instituto Gente relação de documentos relativos aos contratos firmados com o MTE, no âmbito do Planfor/2001 (peça 7, p. 29-30), ou justificativas por escrito, no caso de não apresentação de qualquer documento solicitado (item “j”). Em 2/3/2006, o Instituto respondeu à Presidente da CTCE que, não obstante julgasse mais oportuno e objetivo que a solicitação fosse dirigida à SDS (peça 7, p. 32), não haveria restrições para a apresentação dos documentos e informações

apresentados. Desse modo, verifica-se que, ao contrário do alegado na defesa, o Instituto foi formalmente cientificado acerca dos trabalhos da CTCE dentro do prazo de cinco anos após a execução do Contrato 3/2001 (cuja vigência foi de 14/6/2001 a 31/12/2001).

132. Também não assiste razão ao Instituto quanto à alegação de que a exclusão de sua responsabilidade pela CTCE constitui ato jurídico perfeito.

133. A fase interna da TCE, promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, constitui procedimento meramente inquisitório, de coleta de provas. Já o julgamento, este é de competência privativa do TCU, de acordo com os mandamentos constitucionais (em especial os artigos 70 e 71) e legais e a jurisprudência consolidada desta Corte. De acordo com esses dispositivos, compete privativamente ao TCU julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, decidindo sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas dele decorrentes.

134. Da mesma forma, o argumento de que o TCU afastou a responsabilidade das entidades contratadas por meio do Acórdão 851/2003-Plenário não merece prosperar. O trecho do relatório citado pela entidade diz respeito à obrigação de prestar contas, e não à eventual responsabilização pelo ressarcimento de um débito, como se observa a partir da leitura dos itens 12 e 13 do citado relatório (peça 1, p. 40).

135. Nesse sentido, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/67 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/86, resta claro que compete ao gestor dos recursos públicos, no caso o Sr. Enilson, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, o ônus da prova. A obrigação de prestar contas não alcança, portanto, no caso em exame, a entidade contratada. Todavia, isso não se confunde com a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário, em caso de dano.

136. A possibilidade de responsabilizar solidariamente o Instituto Gente, entidade contratada pelo conveniente para execução dos cursos, pelo ressarcimento ao erário deriva do disposto no art. 16, §2º, alínea “b”, da Lei 8.443/92, que prevê que, na hipótese de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ao julgar a irregularidade, o Tribunal “fixará 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”.

137. Quanto ao nexo causal entre a conduta da entidade e o dano ao erário, este está demonstrado pelo fato de que, a despeito de ter sido contratado pela SDS para a realização dos treinamentos e de ter recebido a totalidade dos valores previstos no Contrato 3/2001, o Instituto Gente, quando citado por este Tribunal, não teve êxito em comprovar a execução integral do objeto avençado. Observa-se, assim, que o inadimplemento contratual deu causa ao dano ao erário, devendo a entidade ser responsabilizada solidariamente.

138. No que diz respeito à Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), citada na defesa, esta não se aplica ao caso em exame. Como mencionado no parágrafo 133, por força constitucional, compete ao TCU o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, sendo que este julgamento deve observar as regras definidas em lei própria (Lei 8.443/92).

139. A existência de auditorias externas e a aprovação das contas da SDS pelo MTE também não elidem a irregularidade apontada, já que não estão acompanhadas de documentos que permitam concluir pelo integral cumprimento da avença.

140. Quanto à alegação de que todos os documentos que comprovam a execução dos cursos foram entregues à SDS, deve-se ressaltar que as provas porventura trazidas pelos demais responsáveis aproveitam ao Instituto Gente.

141. Com relação ao suposto desaparecimento de material enviado pela SDS para a CTCE, deixa-se de tecer considerações adicionais, uma vez que o próprio documento mencionado pela entidade (Ofício nº 286/SE-MTE, cujo texto é parcialmente reproduzido na peça 131, p. 21-22) esclarece que os documentos extraviados foram posteriormente encontrados.

142. Em relação à documentação apresentada pelo responsável (que integra as peças 131, p. 24-51, a 147 e que foi consolidada na planilha acostada aos autos por meio da peça 162), entende-se que não comprova a execução do objeto do contrato, conforme as razões expostas a seguir. Inicialmente, verifica-se que a fita VHS juntada aos autos, cujo conteúdo foi examinado, de fato trata da formação de instrutores referentes a treinamentos efetuados âmbito do Programa de Qualificação Profissional – Planfor, em parceria da SDS e do MTE. Entretanto, o material não contém elementos que evidenciem sua vinculação com o Instituto Gente ou com o Contrato 3/2001, uma vez que na caixa da fita constam como produtores tão somente “Jota” e “Módulos”, e não foi apresentada qualquer documentação adicional que demonstre a participação do Instituto Gente na produção da fita ou na contratação dos produtores.

143. Com relação às publicações denominadas “Manual de Orientações para o Planejamento dos Programas de Qualificação Profissional com Foco na Demanda” e “Caso Carapicuíba”, em papel (peças 142 e 143, p. 1-29) e em CD ROM, o material, que já constava dos autos, foi analisado nos parágrafos 36-37 da instrução que propôs a citação (peça 11, p. 39), concluindo-se por não comprovar a execução do objeto.

144. Quanto ao CD ROM e à versão impressa do “Guia Prático para Formadores em Educação Profissional” (peça 143, p. 32-103, à peça 146), permanecem os elementos analisados na instrução que propôs a citação, que desconsiderou o material como comprobatório do cumprimento da meta por ser datado de 1999 e por constar o nome da entidade “Qualivida” como produtora do material (peça 11, p. 39, parágrafo 33).

145. No tocante aos “Estudos e Pesquisas para o Planejamento dos Programas de Qualificação do Trabalhador (Planfor 2002) com Foco na Demanda”, apresentados em papel e em CD ROM (peça 137, p. 39-50, à peça 139, p. 1-73), o material, conforme também já analisado na instrução que propôs a citação (peça 11, p. 39, parágrafo 34), não demonstra o cumprimento da meta.

146. O relatório da UnB anexado pelo responsável data de janeiro de 2002 (peça 131, p. 25-51 e peça 132). Ainda que trate de versão diferente daquela trazida aos autos pelo Sr. Enilson (agosto de 2002, que foi analisado nos parágrafos 60-65 desta instrução), esse relatório também abrangeu aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 3/2001 como um todo, e não apenas do contrato ora em exame. Além disso, não objetivou a verificação do cumprimento das metas contratadas, tratando-se de uma análise qualitativa do programa. Assim, conclui-se que essa avaliação não comprova que as ações relativas ao Contrato 3/2001, especificamente, tenham sido executadas.

147. No que tange ao documento denominado “A verdade dos fatos – Esclarecimento sobre acusações feitas à SDS” (que compõe a peça 133, p. 1-32), a SDS contesta o trabalho do GEIP - Grupo Especial para Investigação Preliminar, do MTE, em relação à parceria da SDS e do Ministério na execução do Planfor. Embora a referida publicação contenha documentos digitalizados relativos a uma palestra realizada no Sesc Itaquera em 27/10/2001, cuja parte dos pagamentos decorrentes tenha sido efetuada pelo Instituto Gente (peça 133, p. 20-24), verifica-se que essa documentação não é comprobatória do contrato ora em exame, uma vez que se trata de

evento realizado conjuntamente por diversas entidades, em parceria: Cotradasp (coordenadora), Instituto Gente, SDS e CCECAS (peça 133, p. 21).

148. Quanto às matrizes dos cadernos temáticos (peça 133, p. 34, à peça 137, p. 50) e das apresentações (peças 140 e 141), os materiais, assim como os analisados no parágrafo 84 da presente instrução, também carecem de teor comprobatório, uma vez que não possuem quaisquer elementos que indiquem que a elaboração do material tenha ocorrido à época da execução do convênio.

149. Por todo o exposto, entende-se que o Instituto Gente não apresentou documentos e argumentos capazes de sanar as irregularidades apontadas ou de elidir sua responsabilidade.

CONCLUSÃO

150. Da análise dos elementos constantes dos autos, verifica-se que não restou comprovada a execução de todas as ações previstas no Contrato 3/2001. Para os cursos e turmas que não foram listados no Quadro constante da peça 11, p. 18-32, não foram apresentados documentos aceitáveis, capazes de demonstrar seu cumprimento, conforme relatado nos parágrafos 80-85 e 142-148.

151. Diante disso, foi apurado um débito histórico de R\$ 2.403.211,15, conforme detalhamento no Quadro 8 da instrução à peça 11, p. 42, e parágrafos 103-110 desta instrução.

152. Dentre os responsáveis arrolados pela CTCE, conclui-se que deve ser excluída a responsabilidade pelo débito do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE. A exclusão de sua responsabilidade está fundamentada nos parágrafos 47 a 52 da peça 11, p. 40-41.

153. Com relação à SDS, a ausência de apresentação de alegações de defesa implicou sua revelia (parágrafo 10), e não foram apresentados elementos pelos demais responsáveis que favorecessem a entidade. Em consonância com o entendimento exarado em Incidente de Uniformização de Jurisprudência (Acórdão 2.763/2011-Plenário), imputa-se a responsabilidade solidária à entidade pelo dano ao erário, fundamentada no voto condutor do referido Acórdão, transcrito abaixo:

9. (...) a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

154. No que diz respeito ao Sr. Enilson e ao Instituto Gente, cujas responsabilidades foram analisadas nos itens 39-43 e 131-149 desta instrução, as defesas apresentadas não lograram elidir os questionamentos realizados, uma vez que não trouxeram aos autos elementos que permitissem comprovar a realização das ações previstas no Contrato 3/2001 (firmado entre a SDS e o Instituto Gente), com exceção dos cursos listados no Quadro constante da peça 11, p. 18-32.

155. Tampouco foi possível reconhecer a boa-fé do gestor dos recursos, permitindo ao Tribunal, desde já, apreciar o mérito das contas, conforme o art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU. Dessa forma, as alegações de defesa do Sr. Enilson e do Instituto Gente devem ser rejeitadas, imputando-se a eles, assim como à SDS, solidariamente, o débito apurado.

156. Quanto à multa para a SDS e para o Sr. Enilson, deixa-se de propor sua aplicação nestes autos, tendo em vista que tal medida já foi sugerida nos autos do TC 012.197/2009-0, que diz respeito a contrato que também foi celebrado no âmbito do Convênio 3/2001. Remanesce apenas a

proposta de apenação do Instituto Gente, já que estes autos se referem a contrato específico, sob responsabilidade da entidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

157. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34);
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e pelo Instituto Gente (CNPJ: 03.493.203/0001-55);
- c) julgar irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS;
- d) condenar solidariamente os responsáveis Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89), Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e Instituto Gente (CNPJ 03.493.203/0001-55), em razão da comprovação apenas parcial da execução do Contrato 3/2001, ao pagamento, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, da quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno do TCU;

Data do pagamento	Valor pago (R\$)
27/7/2001	214.497,20
16/8/2001	478.525,20
17/9/2001	478.525,20
16/10/2001	478.525,20
16/11/2001	478.525,20
18/12/2001	174.613,15
Total histórico	2.403.211,15

e) aplicar ao Instituto Gente (CNPJ: 03.493.203/0001-55), com base no artigo 19, caput, da Lei 8.443/92, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 24 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;

g) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

h) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;



i) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Ministério do Trabalho e Emprego.

5ª Secex - 3ª Diretoria, em 13/12/2011.

Sibele Farias Marchesini
AUFC – 8109-4