

TC 010.171/2012-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

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

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

Procurador: não há

Assunto: Tomada de Contas Especial sobre a execução do Plansine, no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS (Siafi 498611)

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em 15/5/2007 pela Portaria MTE 49/2007 (peça 1, p. 4), em razão de falhas apontadas no Relatório DES/SPPE/MTE 71/2005 (peça 1, p. 11-14), que analisou a prestação de contas do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS (peça 1, p. 38-50) sob o aspecto da execução financeira.

2. O Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS foi firmado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE) com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS) para execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no âmbito do Plansine. O objetivo era o funcionamento de uma Central de Apoio ao Trabalhador (CAT) na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com o plano de trabalho apresentado pela entidade (peça 1, p. 27-29).

3. A comissão de TCE do Ministério do Trabalho e Emprego (CTCE) se pronunciou no sentido de que não ficou documentalmente comprovada a aplicação dos recursos transferidos à SDS.

4. Tendo em vista que as conclusões da CTCE foram baseadas na análise dos documentos a ela apresentados na fase interna e que estes não foram encaminhados ao Tribunal, a instrução de 20/9/2012 (peça 3) propôs a realização de inspeção para sanear os autos.

5. A inspeção foi autorizada mediante delegação de competência do Relator e realizada conforme Portaria de Fiscalização 2.476/2012 (peça 5).

6. Durante a inspeção, foram analisados os processos 46000.018990/2004-75 e 46000.008118/2005-08, relativos à prestação de contas apresentada pela SDS ao MTE, tendo sido extraídas cópias dos documentos necessários à análise do cumprimento do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS (documentos digitalizados e juntados como peças 6 e 7).

HISTÓRICO

7. O Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS foi assinado em 3/2/2004 (peça 1, p. 38-50). O termo inicialmente pactuado previa vigência até 29/2/2004 e valor total de R\$ 406.860,00, mais a contrapartida a ser aportada pelo conveniente, no valor de R\$ 81.372,00. Em 27 de fevereiro de 2004, foi firmado aditivo ao convênio, alterando o valor da avença para R\$ 813.720,00 e o da contrapartida para 162.744,00 (peça 1, p. 80-83).

8. Os valores previstos foram transferidos à SDS conforme demonstrativo seguinte:

Quadro 1 – Transferências do MTE à SDS

Parcela	Data do pagamento	Valor transferido (R\$)	Localização do documento no processo (peça 1)
1	12/2/2004	203.429,00	p. 98
2	16/2/2004	203.431,00	p. 101
3	22/3/2004	406.860,00	p. 104
Total		813.720,00	

Fonte: Extrato bancário (peça 1, p. 130-138).

9. Como já relatado no parágrafo 3, a CTCE, em seu relatório conclusivo, datado de 12/11/2007, entendeu não ter ficado comprovada a aplicação dos recursos recebidos pela SDS. Diante disso, a comissão identificou os responsáveis, descreveu as irregularidades e calculou o débito, como detalhado nos parágrafos seguintes.

10. O Quadro 2 traz os responsáveis apontados pela CTCE.

Quadro 2 – Responsáveis solidários segundo a CTCE

Responsáveis	Cargo/ Função
Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas - SDS CNPJ 02.077.209/0001-89	Entidade conveniada e gestora dos recursos repassados pela União Federal por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS e Termo Aditivo.
Enilson Simões de Moura CPF 133.447.906-25	Presidente da SDS e firmatário do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS e Termo Aditivo.

Fonte: Relatório Conclusivo da CTCE, peça 1, p. 290-319.

11. A Comissão apontou a existência de falhas atinentes a (peça 1, p. 313):

- realização de contratações com recursos provenientes do convênio que não atenderam integralmente aos requisitos estabelecidos no art. 3º da Lei 8666/1993;
- não exigência de comprovação de regularidade fiscal para contratação;
- realização de contratações, com recursos provenientes de convênio, com prazo de vigência indeterminado, em descumprimento ao artigo 57, § 3º, da Lei 8.666/93;
- utilização irregular do expediente de dispensa de licitação para contratação direta;
- efetivação de pagamentos sem existência de contrato, ajuste ou acordo que justificasse a liquidação da despesa;
- ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas.

12. O valor do débito apontado pela CTCE foi de R\$ 766.468,69 (valor histórico), calculado da seguinte forma:

Quadro 3 – Débito apurado pela CTCE

Valor das despesas a comprovar ⁽¹⁾	813.720,00
Valor das despesas comprovadas ⁽²⁾	(59.064,14)
Valor das despesas não comprovadas ⁽³⁾	754.655,86
Valor da contrapartida não aplicada ⁽⁴⁾	11.812,83
Valor total do dano ao erário	766.468,69

Fonte: Relatório final da CTCE (peça 1, p. 313).

(1) Valor total transferido pelo MTE.

(2) Detalhamento no item 63 do relatório final da CTCE (peça 1, p. 304).

(3) Detalhamento nos itens 64-76 do relatório final da CTCE (peça 1, p. 304-308).

(4) Detalhamento nos itens 79-85 do relatório final da CTCE (peça 1, p. 309-310).

13. Após a elaboração do relatório conclusivo pela CTCE, a CGU se manifestou por meio do Relatório de Auditoria 239527/2012, pela irregularidade das contas e pela existência de débito (peça 1, p. 349-355).

14. Em decorrência disso, foi expedido certificado de auditoria pela irregularidade das contas (peça 1, p. 357).

EXAME TÉCNICO

15. Quanto à execução financeira do Convênio 2/2004, algumas falhas foram apontadas pelo Relatório DES/SPPE/MTE 71/2005 (peça 1, p. 11-14). A falta de saneamento de pontos levantados nesse relatório levou à instauração da presente TCE.

16. A CTCE apontou a ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas (item “f”, parágrafo 108).

17. Os problemas relatados pela comissão foram separados em tópicos e passam a ser examinados nos itens a seguir.

Pagamentos feitos às entidades executoras (item 73 do relatório da CTCE)

18. A maior parte dos recursos federais transferidos – mais de 76%, totalizando R\$ 620.400,00, foram justificados pela SDS por meio de recibos emitidos por três entidades: Qualivida – Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura e Instituto Gente (peça 1, p. 307-308).

19. De acordo com a CTCE, os valores discriminados na peça 1, p. 308 devem ser devolvidos pela SDS, pois os recibos não constituem documentos hábeis para comprovar as despesas com as entidades, sendo necessária a apresentação de notas fiscais.

20. Com relação ao tema, vale tecer algumas considerações quanto à execução física da avença, a fim de firmar posicionamento sobre a validade dos documentos apresentados pela SDS.

21. Com fundamento em dispositivos constantes das resoluções 376 e 377 do Codefat, o MTE deixou de estabelecer metas para o período de vigência do Convênio 2/2004, ocorrido entre fevereiro e abril desse ano.

22. Assim, o plano de trabalho anexo ao convênio não previu metas físicas a serem cumpridas, limitando-se a dispor sobre aspectos financeiros da avença (peça 1, p. 27-29 e 73-75).

23. Por ocasião da análise da prestação de contas relativa à execução física, o MTE aprovou-a com base nas informações prestadas pela SDS (peça 1, p. 186-188).

24. A comissão de TCE, no item 39 do relatório por ela produzido (peça 1, p. 299), concluiu que, como não foram estipuladas metas físicas e nem parâmetros de mensuração qualitativa e quantitativa, não haveria como afirmar que a execução das atividades foi cumprida pela conveniente (peça 1, p. 299).

25. Essas entidades foram contratadas para a prestação de serviços de apoio, de natureza administrativa e para organização do posto de atendimento do CAT, caracterizados preponderantemente pelo fornecimento de mão de obra para funcionamento do posto. A contratação foi realizada por meio de dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inc. XIII, da Lei 8.666/1993, durante a vigência de convênios anteriores.

26. Ressalte-se que a vigência desses contratos extrapola a vigência do convênio em exame, o que, por si só, dificulta o estabelecimento do nexo entre os valores pagos e os serviços do convênio.
27. Outro fato observado foi a descrição genérica e muito semelhante dos objetos dos três contratos, não possibilitando definir com clareza os serviços a serem prestados pelas entidades, nem os respectivos quantitativos, periodicidade e critérios para remuneração (peça 6, p. 2, 6 e 12).
28. Também é genérica e padronizada a descrição dos serviços contida nas notas fiscais emitidas pelas entidades. Não há discriminação satisfatória da natureza dos serviços prestados, detalhamento do período em que foram prestados ou dos quantitativos executados.
29. Com relação à descrição genérica do objeto dos contratos, essa contraria dispositivos da Lei 8.666/1993, à qual a SDS, na qualidade de conveniente, está sujeita nos termos do convênio firmado e do art. 27 da IN STN 1/1997. De acordo com os arts. 54, § 1º e 55, I e III, da Lei 8.666/1993, os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, sendo cláusulas necessárias o objeto e seus elementos característicos, além do preço e das condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços. O argumento de que as finalidades dispostas no convênio foram alcançadas não elide a irregularidade, além de não constituir prova do nexo entre a despesa e a execução do objeto pactuado.
30. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido que os editais de licitação para contratação de serviços e, conseqüentemente, os contratos deles decorrentes, deverão conter mecanismos para medição, critérios de controle e avaliação da qualidade dos serviços, assegurando assim o pagamento somente dos serviços efetivamente realizados e atestados (Acórdão 1.597/2010-Plenário).
31. No que tange à falta de detalhamento dos serviços executados nos documentos fiscais, ainda que não fosse possível a descrição pormenorizada no corpo das notas fiscais, estas deveriam vir acompanhadas de relatório de medição ou documento equivalente, de forma a possibilitar a conferência dos serviços prestados, em termos de quantitativos e qualitativos, a fim de subsidiar a aceitação dos serviços, sua liquidação e seu pagamento.
32. A emissão de recibos com descrição genérica (peça 6, p. 26-48), além de configurar a falta de transparência dos documentos comprobatórios, por tornar as informações não auditáveis, caracteriza descumprimento de cláusula dos contratos firmados com as executoras. De acordo com a cláusula sexta, “a” e “1” dos contratos firmados com as executoras, essas deveriam executar os serviços de acordo com o estabelecido nas especificações definidas pela contratante. No entanto, as referidas especificações não foram apresentadas, não havendo parâmetros para a fiscalização dos contratos.
33. Não há nos instrumentos firmados, nas notas fiscais, ou em outros relatórios auxiliares, a descrição, por exemplo, de quantos profissionais de cada entidade estariam envolvidos na prestação dos serviços em cada mês e quais atividades deveriam desenvolver. Como consequência, certamente restou prejudicado o cumprimento de outro dispositivo contratual, a cláusula sétima, “a” e “1”, que previa como responsabilidade da contratante o acompanhamento e a fiscalização do contrato, devendo efetuar os pagamentos nas condições e preços pactuados (peça 6, p. 3, 7 e 13).
34. A precariedade da comprovação da despesa é evidenciada, também, pela ausência de atestos e de autorização dos pagamentos efetuados às executoras. Como já destacado, o conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução das despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei 8.666/1993, por determinação expressa da IN 1/1997 e de cláusula do convênio. Assim, a SDS estava obrigada a designar um representante para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e também para atestar o recebimento de seu objeto (arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/1993; Acórdão 2.754/2007 – 2ª Câmara).

35. Nesse sentido, não basta que as notas estejam carimbadas com identificação do convênio, formalidade esta necessária, mas insuficiente para demonstrar que os serviços foram prestados. O atesto expresso configura procedimento indispensável por meio do qual o responsável pelo acompanhamento do contrato confirma a entrega dos bens ou a prestação dos serviços. Ele tem, portanto, a função de assegurar o pagamento somente dos serviços efetivamente realizados. Assim, essa exigência constitui condição essencial para a garantia da correta aplicação dos recursos, em especial tratando-se de despesas expressivas, que corresponderam a 76% dos recursos federais transferidos.

36. Dessa forma, ante o reconhecimento da CTCE da impossibilidade de se posicionar quanto à execução das atividades, associado à inexistência nos autos de documentos capazes de comprovar que os serviços objeto dos contratos com a Qualivida, com o Instituto Gente e com a Cotradasp foram prestados, conclui-se pela necessidade de citar solidariamente a SDS, o Sr. Enilson e as contratadas, a fim de que recolham os valores relativos a despesas não comprovadas ou apresentem elementos que demonstrem a execução física do Convênio 2/2004.

37. Os débitos apurados são apresentados abaixo e correspondem àqueles extraídos do relatório da CTCE e acrescidos daqueles correspondentes aos documentos obtidos durante a inspeção:

Contratada	Valor (R\$)	Data do pagamento*
Instituto Gente	5.600,00	12/2/2004
Instituto Gente	83.000,00	12/2/2004
Instituto Gente	15.000,00	19/2/2004
Instituto Gente	12.000,00	4/3/2004
Instituto Gente	9.400,00	4/3/2004
Instituto Gente	64.000,00	22/3/2004
Instituto Gente	86.000,00	5/4/2004
Subtotal	275.000,00	
Qualivida	75.400,00	12/2/2004
Qualivida	38.000,00	12/2/2004
Qualivida	20.000,00	16/2/2004
Qualivida	23.000,00	17/2/2004
Qualivida	20.000,00	19/2/2004
Qualivida	15.000,00	4/3/2004
Qualivida	36.000,00	4/3/2004
Qualivida	86.000,00	22/3/2004
Qualivida	32.000,00	5/4/2004
Qualivida	32.600,00	5/4/2004
Subtotal	378.000,00	
Cotradasp	8.349,25	22/3/2004
TOTAL	661.349,25	

* Conforme relação de pagamentos na peça 1, p. 118-124 e extrato bancário na peça 1, p. 130-138.

Pagamentos feitos ao SOAC (item 69 do relatório da CTCE)

38. A SDS assinou contrato de comodato com o SOAC, em 5/1/2004, para cessão de parte do prédio situado na Rua Chaves de Faria, 260, no bairro de São Cristóvão no Rio de Janeiro, pelo prazo de cinco anos, estando a área destinada ao Centro de Atendimento ao Trabalhador (CAT) descrita na cláusula 2ª (peça 6, p. 22-25). As cláusulas 5ª e 6ª previam o rateio das despesas relativas a impostos e taxas sobre o imóvel, bem como daquelas relativas aos consumos de água e luz, entre a SDS e o SOAC, na proporção da área ocupada por cada um.

39. Assim, a comprovação da aplicação de parte dos recursos federais se deu por meio da apresentação de recibos de despesas relativos ao pagamento ao SOAC a título de reembolso de despesas com água e energia da sede do CAT, no montante de R\$ 11.932,15 (peça 1, p. 306).

40. Em resposta à diligência realizada no TC 000.654/2011-6, que tratou do Convênio 103/2004 (sucessor do Convênio 2/2004), a SDS encaminhou cópia do lançamento de IPTU no ano de 2004, que indica que o imóvel tinha área total de 2.206 m2 (peça 48, p. 25 do TC 000.654/2011-6). Não foi encaminhado documento detalhando a área ocupada pelo CAT. No entanto, a entidade informa que não foi realizado rateio, já que 90% do prédio era ocupado para atendimento ao trabalhador e que as contas de energia elétrica eram independentes, sendo apenas o fornecimento de água comum (peça 50, p. 27).

41. Considerando as justificativas do conveniente, em especial a informação de que 90% da área era ocupada pelo Sine, bem como o posicionamento pela aceitação da argumentação apresentada no TC 000.654/2011-6 quanto a falha idêntica, entende-se que a comprovação das despesas em análise pode ser aceita, dada a pequena materialidade das diferenças resultantes da falta de rateio.

Pagamentos comprovados por meio de documentos emitidos em nome de terceiros (itens 67 e 74 do relatório da CTCE)

42. Do exame dos documentos apresentados pela SDS ao MTE na prestação de contas, constatou-se a existência de notas fiscais e faturas de serviços de telefonia em nome de terceiros (Freire Representações, SOAC e Qualivida), no valor total de R\$ 8.608,50 (peça 1, p. 304-305). Há registro, também, de comprovante de pagamento de combustível, no valor de R\$ 107,27, sem o nome da SDS (peça 1, p. 308)

43. Conforme esclarecimentos prestados pela SDS na diligência levada a efeito no TC 000.654/2011-6, acerca de problema idêntico ao que se examina, todos os pagamentos feitos em nome de terceiros dizem respeito exclusivamente a serviços prestados no objeto do convênio.

44. Sobre as faturas em nome da empresa Freire Representações, a entidade justificou que se tratava de serviço 0800 disponibilizado no CAT. Segundo a SDS, quando da instalação do posto, em 1999, esse serviço não estava disponível no âmbito das concessionárias públicas e, por isso, decidiu-se contratar os serviços junto a uma empresa que detinha direitos sobre uma linha e poderia disponibilizá-la imediatamente. Quando o serviço passou a ser ofertado por concessionárias, não houve substituição para não alterar o número, já que isso demandaria gastos com divulgação (peça 50, p. 25 do TC 000.654/2011-6).

45. Quanto aos pagamentos em nome do SOAC, a conveniente afirma que se tratava de linha telefônica instalada no prédio, cedida juntamente com as instalações, sendo de uso exclusivo do CAT (peça 50, p. 26 do TC 000.654/2011-6).

46. Há, também, pagamentos de faturas telefônicas em nome da Qualivida, que, segundo a SDS, se referiam a linhas instaladas pela própria Qualivida no número 200 da Rua Chaves de Faria, próximo, portanto, ao CAT, onde eram prestados serviços de captação de vagas (peça 50, p. 26 do TC 000.654/2011-6).

47. Em que pese não ter havido apresentação de contratos ou outros ajustes firmados com a empresa Freire Representações e com o SOAC, relativos às despesas em nome de terceiros,

entende-se que as justificativas apresentadas podem ser aceitas, a exemplo do que ocorreu no TC 000.654/2011-6), já que os telefones estavam instalados no endereço de funcionamento do CAT, permitindo o estabelecimento de nexos com a execução do convênio.

48. No caso das faturas em nome da Qualivida, caso a falha apontada se restringisse à emissão em nome de terceiros, poderiam ser aceitas, entretanto, conforme análise empreendida nos itens 18 a 37, as mesmas apresentam outros problemas e os valores a elas relativos serão objeto de citação.

Pagamentos comprovados por meio de documentos relativos a serviços executados fora da vigência do Convênio 2/2004 (itens 66, 72 e 75 do relatório da CTCE)

49. Outro fato constatado foi a existência de notas fiscais e faturas de serviços com data de emissão anterior a 3/2/2004 (R\$ 55.875,29 - peça 1, p. 305) ou posterior a 30/4/2004 (R\$ 32.600,00 - peça 1, p. 308), bem como recolhimento de tributos relativos a pagamento feito em 7/5/2004 (R\$ 126,19 - peça 1, p. 307).

50. O mesmo ocorreu no TC 000.654/2011-6, quando foram solicitados esclarecimentos à SDS.

51. A conveniente justificou que os documentos se referem a serviços prestados em período de transição entre convênios, já que as avenças não eram assinadas precisamente no encerramento da anterior, o que demandava certa flexibilidade, a fim de evitar a interrupção dos serviços. Alega que a mesma situação ocorreu em convênios anteriores e foi aceita pela autoridade concedente (peça 50, p.26 do TC 000.654/2011-6).

52. É fato que nem sempre os convênios são firmados em tempo hábil para evitar lacunas na execução. Considerando-se a natureza continuada dos serviços prestados nos postos do Sine, esse fato realmente constitui um problema.

53. Analisando os documentos comprobatórios das despesas, verifica-se que os serviços cuja comprovação se questiona foram prestados em janeiro de 2004 e pagos durante a vigência do convênio, ou então foram prestados durante a vigência e pagos fora dela.

54. Para análise dessas despesas e da pertinência de seu pagamento com recursos do Convênio 2/2004, é necessário ter em mente o histórico dos convênios firmados com a SDS para a operacionalização do Sine.

Quadro 4 – Convênios firmados com a SDS no âmbito do Plansine nos anos de 2003 e 2004

Convênio	Vigência	Valor
5/2003	2 a 4/2003	R\$ 1.184.200,00
5/2003 – 1º aditivo	5 a 12/2003	R\$ 2.571.431,00
2/2004	2/2004	R\$ 406.860,00
2/2004 – 1º aditivo	3 a 4/2004	R\$ 406.860,00
103/2004	6 a 12/2004	R\$ 1.627.440,00
103/2004 – 1º aditivo	1/2005	R\$ 1.314.471,00
103/2004 – 2º aditivo	2/2005	-

Fonte: (Nota Informativa 1294/2011/DES/SPPE/MTE (peça 36, p. 19-22 do TC 000.654/2011-6)

55. Como se observa, anteriormente à assinatura do Convênio 2/2004, houve convênio vigente entre fevereiro e dezembro de 2003. Posteriormente ao término da vigência, somente foi firmado outro convênio em junho de 2004.

56. Dessa forma, conclui-se que, para as despesas incorridas nos meses de janeiro e maio de 2004, pode ser acatado o argumento da conveniente, já que não havia convênio em vigor. Apesar de o plano de trabalho ter sido apresentado pela SDS abrangendo o mês de janeiro, o Convênio 2/2004 foi assinado somente em 3/2/2004 (peça 1, p. 27-29 e 38-50).

57. Considerando a natureza continuada do serviço e o fato de que não há registro nos autos de que o posto do Sine tenha ficado fechado em janeiro e em maio de 2004, entende-se que podem ser aceitas as despesas relativas a serviços prestados em janeiro e pagos em fevereiro (item 66 do relatório da CTCE, no valor de R\$ 55.875,29 - peça 1, p. 305) ou prestados em abril e pagos posteriormente à vigência (itens 72 e 75 do relatório da CTCE, no valor total de R\$ 32.726,19 - peça 1, p. 307-308).

Outros itens apontados pela CTCE

58. Além dos pontos relatados acima, a comissão entendeu existirem irregularidades em outros pagamentos feitos pela SDS.

59. Entretanto, conforme justificativas nos itens seguintes, conclui-se pela inexistência de débito quanto a eles, mormente por se tratar de falhas de caráter formal.

60. Quanto ao item 64 do relatório, que glosou despesas referente à contribuição da seguridade social relativa à nota fiscal 4599 apresentada pela Cotradasp (peça 1, p. 304), embora o entendimento da CTCE tenha sido de que não houve o recolhimento, verificou-se, do exame do extrato bancário, que a despesa foi paga por meio do cheque 850037 (peça 1, p. 134). Nessa linha, tendo em vista que o valor foi efetivamente pago e haja vista que o não pagamento poderia acarretar problema de natureza fiscal, entende-se que não deve ser imputado o débito do valor de R\$ 960,48.

61. Em relação ao item 65 do relatório, que aponta glosa do valor de R\$ 54,45 referente ao recolhimento de multa e juros de mora da contribuição da seguridade social relativa à nota fiscal 1302, emitida pela Spana Serviços Ltda. (peça 1, p. 304), conclui-se que a baixa materialidade e o caráter formal da falha afastam a necessidade de citação da SDS.

62. Sobre o item 68 do relatório, atinente aos lançamentos e pagamentos de despesas de combustível sem a identificação dos veículos atendidos e dos serviços realizados (peça 1, p. 306), entende-se que a falha possui caráter formal e não há necessidade de citação.

63. O item 70 do relatório diz respeito a lançamentos e pagamento de despesas, no valor de R\$ 14.043,71, sem a existência de contrato, ajuste ou acordo (peça 1, p. 307). Da mesma forma, a compreensão é de que a falha é meramente formal, afastando a necessidade de devolução dos recursos.

64. No item 71, a comissão glosou despesas relativas a telefonia, em razão da não apresentação do comprovante de pagamento ou autenticação bancária (peça 1, p. 307). Na relação de pagamentos que acompanhou a prestação de contas (peça 1, p. 119, 120 e 122), há menção às despesas listadas pela CTCE, as quais foram pagas, em conjunto com outras despesas, por meio dos cheques 850016 (R\$ 14.492,66 - extrato na peça 1, p. 133) e 850042 (R\$ 7.409,07 - extrato na peça 1, p. 135).

65. Considerando os aspectos acima tratados, bem como o fato de as contas estarem endereçadas ao local onde funcionava o CAT, conclui-se que não há necessidade de ressarcimento dos valores pela SDS.

66. O item 76 do relatório glosou despesa de R\$ 332,82, em função da diferença em relação ao valor apresentado na nota fiscal respectiva, que era de R\$ 426,78. Nesse caso, entende-se desnecessária a citação, até porque o valor efetivamente pago à prestadora foi menor que o constante da nota fiscal, caracterizando falha formal.

Aplicação da Contrapartida

67. Em relação à contrapartida, a CTCE firmou entendimento de que parte da comprovação apresentada pela SDS não poderia ser aceita, em razão de se referir a valores pagos em 31/1/2004, portanto em período anterior à vigência do convênio (peça 1, p. 309).

68. Entretanto, tendo em vista o contexto delineado na análise feita nos itens 49 a 57 retro, em que houve períodos não cobertos por instrumento formal para os quais foram acatadas, excepcionalmente, despesas pagas fora da vigência do Convênio 2/2004, conclui-se que o mesmo raciocínio pode ser aplicado à contrapartida, dispensando-se a devolução dos recursos.

CONCLUSÃO

69. Considerando que não constam dos autos elementos capazes de demonstrar a execução dos serviços objeto dos contratos firmados pela SDS com a Cotradasp, com a Qualvida e com o Instituto Gente, faz-se necessário realizar a citação solidária da Associação, de seu presidente, Sr. Enilson Simões Moura e das entidades contratadas.

70. Como dito anteriormente, foram apresentados apenas recibos/notas fiscais sem atesto quanto à execução dos serviços pelas contratadas, com descrição genérica do que foi realizado.

71. Assim, não foi possível estabelecer nexos entre os elementos constantes dos autos e a aplicação dos recursos transferidos pelo MTE à SDS.

72. Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. Tal comprovação é decorrente de expressa disposição contida no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

73. 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.

74. Tal entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), cuja ementa vem transcrita a seguir:

Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no art. 53 do Decreto-Lei 199/67. A multa prevista no art. 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em Direito Financeiro, **cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.** Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido (grifos acrescidos).

75. Desse modo, o gestor do convênio deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU. Essa comprovação deve ser feita por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

76. A citação do Sr. Enilson Simões Moura e da SDS observa o disposto no Acórdão 2.763/2011, proferido pelo Plenário em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, segundo o qual 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.

77. De acordo com o art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8443/92, 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”.

78. Em que pese não terem sido consideradas responsáveis pela CTCE, entende-se que as entidades contratadas para prestação de “serviços de apoio, de natureza administrativa e de organização do CAT” (Qualivida, Instituto Gente e Cotradasp) também devam responder solidariamente pelo débito apurado, **na proporção dos valores por elas recebidos**, já que não ficou devidamente comprovada a contraprestação em serviços. Neste caso, o recebimento dos valores caracterizaria enriquecimento sem causa dessas entidades.

79. A despeito de terem sido contratadas pela SDS para a realização de atividades relacionadas ao CAT e de terem recebido os valores contratados, não ficou demonstrado nos autos quais serviços foram realizados e seus quantitativos.

80. O débito corresponde ao somatório dos valores constantes dos documentos considerados inaptos a comprovar a aplicação dos recursos, no valor de R\$ 661.349,25, conforme detalhamento no item 37.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I – citar solidariamente, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, a **Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS** (CNPJ 02.077.209/0001-89), o Sr. **Enilson Simões de Moura** (CPF: 133.447.906-25) e a **Qualivida – Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador** (CNPJ: 02.188.083/0001-10), na pessoa de seu representante, pelas ocorrências a seguir relacionadas, ocorridas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham, aos cofres do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), o valor histórico de R\$ 378.000,00, atualizado monetariamente, a partir das datas dos pagamentos realizados à entidade, conforme quadro seguinte, nos termos da legislação vigente:

Ocorrências:

Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89): não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista o pagamento, com base no contrato firmado com a Qualivida, de R\$ 378.000,00 por serviços cuja natureza e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, tampouco seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em recibos com descrições genéricas para os quais não houve atesto expresso de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “a”, e sétima, “a”);

Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25): na qualidade de gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS, permitir o pagamento, no âmbito do contrato firmado com a Qualivida, de R\$ 378.000,00 por serviços cuja natureza e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, tampouco seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em recibos com descrições genéricas para os quais não houve atesto expresso de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “a”, e sétima, “a”);

Qualivida – Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador (CNPJ: 02.188.083/0001-10): na qualidade de contratada pela SDS, receber R\$ 378.000,00 sem que ficasse

devidamente comprovada a contraprestação em serviços e seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004.

Termo de início para correção dos valores ⁽¹⁾

Data do pagamento	Valor pago (R\$)
12/2/2004	75.400,00
12/2/2004	38.000,00
16/2/2004	20.000,00
17/2/2004	23.000,00
19/2/2004	20.000,00
4/3/2004	15.000,00
4/3/2004	36.000,00
22/3/2004	86.000,00
5/4/2004	32.000,00
5/4/2004	32.600,00
Total histórico	378.000,00

(1) relação de pagamentos na peça 1, p. 118-124 e extrato bancário na peça 1, p. 130-138.

II – citar solidariamente, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, a **Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS** (CNPJ 02.077.209/0001-89), o Sr. **Enilson Simões de Moura** (CPF: 133.447.906-25) e o **Instituto Gente** (CNPJ: 03.493.203/0001-55), na pessoa de seu representante, pelas ocorrências a seguir relacionadas, ocorridas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham, aos cofres do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), o valor histórico de R\$ 275.000,00, atualizado monetariamente, a partir das datas dos pagamentos realizados à entidade, conforme quadro seguinte, nos termos da legislação vigente:

Ocorrências:

Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89): não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista o pagamento, no âmbito do contrato firmado com o Instituto Gente, de R\$ 275.000,00 por serviços cuja natureza e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, bem como seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em recibos com descrições genéricas para os quais não houve atesto expresse de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “1”, e sétima, “1”);

Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25): na qualidade de gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS, permitir o pagamento, no âmbito do contrato firmado com o Instituto Gente, de R\$ 275.000,00 por serviços cuja prestação e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, bem como seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em recibos com descrições genéricas para os quais não houve atesto expresse de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “1”, e sétima, “1”);

Instituto Gente (CNPJ: 03.493.203/0001-55): na qualidade de contratado pela SDS, receber R\$ 275.000,00 sem que ficasse devidamente comprovada a contraprestação em serviços, bem como seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004.

Termo de início para correção dos valores ⁽¹⁾

Data do pagamento	Valor pago (R\$)
12/2/2004	5.600,00
12/2/2004	83.000,00
19/2/2004	15.000,00
4/3/2004	12.000,00
4/3/2004	9.400,00
22/3/2004	64.000,00
5/4/2004	86.000,00
Total histórico	378.000,00

(1) relação de pagamentos na peça 1, p. 118-124 e extrato bancário na peça 1, p. 130-138.

III – citar solidariamente, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, a **Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS** (CNPJ 02.077.209/0001-89), o Sr. **Enilson Simões de Moura** (CPF: 133.447.906-25) e a **Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura** (CNPJ: 01.170.902/0001-39), na pessoa de seu representante, pelas ocorrências a seguir relacionadas, ocorridas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham, aos cofres do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), o valor histórico de R\$ 8.349,25, atualizado monetariamente, a partir de 22/3/2004, até a data do recolhimento, nos termos da legislação vigente.

Ocorrências:

Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89): não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista o pagamento, no âmbito do contrato firmado com a Cotradasp, de R\$ 8.349,25 por serviços cuja natureza e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, bem como seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em nota fiscal de serviço com descrição genérica para a qual não houve atesto expresso de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “a”, e sétima, “a”);

Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25): na qualidade de gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004 – SDS, permitir o pagamento, no âmbito do contrato firmado com a Cotradasp, de R\$ 8.349,25 por serviços cuja natureza e quantitativos não ficaram demonstrados nos autos, bem como seu nexos com a operacionalização do CAT-RJ, baseando-se tão somente em nota fiscal de serviço com descrição genérica para a qual não houve atesto expresso de pessoa designada para o acompanhamento do contrato, caracterizando o descumprimento do art. 24 da IN STN 1/97 c/c os arts. 54, §1º e 55, I e III, da Lei 8.666/93; arts. 67 e 73, I, da Lei 8.666/93, bem como da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.597/2010 – Plenário e 2.754/2007 – 2ª Câmara) e de cláusulas contratuais (cláusulas sexta, “a”, e sétima, “a”);

Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura (CNPJ: 01.170.902/0001-39): na qualidade de



contratada pela SDS, receber R\$ 8.349,25 sem que ficasse devidamente comprovada a contraprestação em serviços, bem como seu nexó com a operacionalização do CAT-RJ, no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 2/2004.

5ª Secex - Assessoria, em 23/10/2012.

Cecilia Souza de Araújo Castro
AUFC Matrícula 5622-7