



Processo TC-036.027/2012-0 (com 5 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Por meio do Acórdão 851/2003, proferido nos autos do TC-015.794/2001-0, o Tribunal Pleno, em sede de relatório de levantamento de auditoria realizada pela então 5ª Secex no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, em convênios firmados com a Força Sindical, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS e o Instituto Cultural do Trabalho – ICT, implementados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, decidiu, entre outras medidas (peça 1, pp. 68/124):

“9.1. determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE) que:

9.1.1. reexamine as prestações de contas dos convênios firmados com as Centrais Sindicais Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas (SDS) e Instituto Cultural do Trabalho (ICT), nos exercícios de 2000 a 2002, para a realização de cursos profissionalizantes no âmbito do Programa Planfor, em confronto com as informações levantadas na auditoria realizada por este Tribunal e, na hipótese de se confirmar dano ao erário, adote as providências estabelecidas no art. 8º da Lei 8.443/1992 e na IN/TCU 13/1996, apurando, inclusive, eventual responsabilidade solidária do Secretário da SPPE e do Ordenador de Despesas, naqueles períodos, em razão dos seguintes fatos:

9.1.1.1. ausência de dados essenciais nas prestações de contas de 2000 a 2002, que permitissem comprovar a execução sob os aspectos técnico e financeiro, na forma do art. 31 da IN/STN 1/1997, para a Força Sindical, CUT, Fiesp, SDS e ICT;

9.1.1.2. as Relações de Pagamentos que compõem as prestações de contas de 2001 e 2002 não preenchem os requisitos exigidos pelo art. 28 da IN/STN 1/1997 para comprovar as aplicações da contrapartida, por não identificarem os beneficiários, datas, valores, cheques, etc. da maior parte dos pagamentos feitos pela Força Sindical, Fiesp e ICT;

9.1.1.3. indícios de inexecução contratual na Força Sindical e SDS, constatados pela CGU/SFC e pela própria Secretaria Executiva do Ministério, nas investigações preliminares conduzidas por Grupo de Trabalho (Geip).”

Cuida-se, neste processo, da tomada de contas especial instaurada em virtude da inexecução do Contrato de Prestação de Serviços PE 1/2002, firmado pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (Social Democracia Sindical) com o Qualivida – Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, em 10.4.2002, no valor de R\$ 235.000,00 (peça 1, pp. 579/87), no âmbito do Convênio MTE/SPPE 3/2001-SDS (peça 1, pp. 222/45, 297/307 e 371/81).

A Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE/MTE apontou as seguintes irregularidades (peça 1, pp. 637/87 e 812/78):



- a) cadastramento e contratação de instituição que não atendeu integralmente aos requisitos estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/1993;
- b) não exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira para habilitação da entidade, contrariando os artigos 27, inciso III, e 31 da Lei 8.666/1993;
- c) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para contratação direta da entidade, com inobservância dos artigos 2º, 3º, 24, inciso XIII, 26, parágrafo único, *caput* e incisos II e III, 27, incisos II, III e IV, e 54 da Lei 8.666/1993;
- d) contratação de entidade que não comprovou possuir a devida capacitação técnico-profissional para executar as ações contratadas, com inobservância dos artigos 27, inciso II, e 30 da Lei 8.666/1993;
- e) atestação da execução dos serviços sem que se comprovasse a efetiva realização das ações contratadas, com afronta aos artigos 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;
- f) autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, com violação aos artigos 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964;
- g) inexecução do Contrato PE 1/2002 e, por conseguinte, do Convênio MTE/SPPE 3/2001-SDS e Termos Aditivos 1/2001 e 2/2002, em decorrência da não realização das ações contratadas;
- h) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, tendo em vista que a contratação da instituição com dispensa de licitação somente ocorreu em face de sua finalidade não lucrativa e por se concluir que seus objetivos sociais guardavam identidade com os objetivos do Planfor (artigos 145 do Decreto 93.872/1986, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 70, *caput*, da CF/1988);
- i) inadimplência em razão da não comprovação dos encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato (caso venha a ser comprovada), contrariando o artigo 71 da Lei 8.666/1993.

O Relatório de Auditoria SFC/CGU 215.394/2012 concluiu pela impugnação total das despesas, apontando débito no valor de R\$ 235.000,00 (peça 1, pp. 954/60).

No âmbito desta Corte, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevi sustenta, no tocante aos achados da CTCE/MTE, descritos *supra*, que (peça 3, pp. 7):

- a) as ocorrências listadas nas alíneas “a” a “d” têm figurado apenas como ressalva na jurisprudência desta Corte;
- b) as alíneas “e” a “g” estão diretamente relacionadas à execução ou não das ações contratadas;
- c) a apuração de alínea “i” (inadimplência em razão da não comprovação dos encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato) está fora da competência deste Tribunal;
- d) quanto à alínea “h” (ausência de documentação contábil), não se aplica ao caso em análise, haja vista que a contratação da instituição com dispensa de licitação somente ocorreu em face de sua finalidade não lucrativa.

No mérito, em pareceres uniformes, a SecexPrevi opina no sentido de o Tribunal (peças 3 a 5):

- “a) excluir a responsabilidade do sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34) [ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego/MTE];
- b) citar solidariamente, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, o sr. Enilson Simões de



Moura (CPF 133.447.906-25), a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS) (CNPJ 02.077.209/0001-89) e a Qualivida - Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador (CNPJ 02.188.083/0001-10), na pessoa de seus representantes, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o valor a seguir indicado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados a partir da respectiva data até a data do seu efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, em razão da não comprovação da aplicação dos recursos do MTE/SPPE 3/2001 na execução do Contrato de Prestação de Serviços PE 1/2002, firmado com a Qualivida, conforme condutas especificadas a seguir:

Ocorrências:

Responsável	Conduta
Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), ex-Presidente da SDS e gestor dos recursos do Convênio MTE/SPPE 3/2001-SDS	Na condição de presidente da entidade conveniada e gestor dos recursos repassados pela União Federal por meio do Convênio MTE/SPPE 3/2001 – SDS, não logrou êxito na comprovação de que as ações contratadas objeto do Contrato PE 1/2002, firmado com a Qualivida, foram realizadas. Deixou, ainda, de cumprir as condições estabelecidas no termo de convênio, no sentido de acompanhar, fiscalizar e zelar pela efetiva realização das ações contratadas com a instituição.
Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS) (CNPJ: 02.077.209/0001-89)	Na condição de entidade conveniada e responsável direta pela gestão dos recursos repassados pela União Federal por meio do Convênio MTE/SPPE 3/2001-SDS, não logrou êxito na comprovação de que as ações contratadas objeto do Contrato PE 1/2002, firmado com a Qualivida, foram realizadas. Deixou, ainda, de cumprir as condições estabelecidas no termo de convênio, no sentido de acompanhar, fiscalizar e zelar pela efetiva realização das ações contratadas com a instituição.
Qualivida – Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, Entidade executora (CNPJ 02.188.083/0001-10)	Na condição de empresa contratada pela SDS mediante Contrato de Prestação de Serviços PE 1/2002, firmado no âmbito do Convênio MTE/SPPE 3/2001, deixou de apresentar elementos que comprovassem a afirmação de que as ações contratadas foram executadas.

Quantificação do débito e data da ocorrência:

Valor histórico (R\$)	Data
235.000,00	11.10.2002



(...)"

II

O Ministério Público acompanha, no essencial, a proposta da unidade técnica.

O contrato firmado pela SDS com o Qualivida, em 10.4.2002, no montante de R\$ 235.000,00, previa a prestação de serviços de apoio para a gestão das etapas de planejamento, execução e controle do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor – SDS 2002), nos termos seguintes (peça 1, p. 579):

a) apoio para a realização de levantamentos, estudos e pesquisas voltados para a materialização do plano, considerado o foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo priorizado pelo Planfor, conforme conveniado;

b) cessão de locais e equipamentos necessários para a execução dos serviços de gestão do plano, de competência da SDS;

c) apoio para a localização e obtenção de equipamentos, materiais e serviços de suporte necessários à boa execução do plano, observadas as condições estabelecidas no Regulamento de Compras e Contratações da SDS;

d) cessão do uso de equipamentos de processamento de dados, bem como de serviços especializados de informática, inclusive operação e digitação de dados, para a manutenção de sistemas de controle necessários à gestão do Planfor;

e) apoio para o processo de avaliação prévia de instituições para a execução de ações de qualificação profissional;

f) apoio para a localização, avaliação e obtenção de tecnologias e materiais didáticos disponíveis no mercado, voltados para a agregação de valores no processo de execução de ações de qualificação profissional.

O montante contratado, de acordo com a proposta do Qualivida, refere-se ao seguinte detalhamento (peças 1, p. 597, e 3, p. 3, item 14):

DESPESAS	CUSTO MÉDIO (R\$)	TOTAL (R\$)
4.200 homens/hora de trabalho, incluídos os encargos sociais incidentes.	32,00	134.400,00
300 m ² de espaço durante 12 meses.	16,80	60.480,00
12 meses de hospedagem do sistema Sigae (qualificação) e outros sistemas em central de processamento de dados.	2.678,00	32.136,00
Materiais de escritório.	-	7.984,00
TOTAL		235.000,00

Esse ajuste previa o repasse ao Qualivida em duas parcelas, nos moldes a seguir (Cláusula 4^a, peça 1, pp. 581/3):

a) R\$ 117.500,00 após 31.10.2002, na fase de conclusão da execução do Planfor – SDS 2002, mediante a apresentação de relatório parcial de execução dos serviços;

b) R\$ 117.500,00 após 15.12.2002, no encerramento da execução do Planfor – SDS 2002, mediante a apresentação de relatório final de execução dos serviços.



O MTE chegou a solicitar à SDS, em outubro de 2005, elementos comprobatórios da execução do ajuste, nos seguintes termos (peça 1, pp. 126/8):

“Toda a documentação técnico-pedagógica e físico-financeira, bem como a prestação de contas, projeto dos cursos, qualificação dos instrutores, controle de frequências dos treinandos, comprovantes de entrega dos certificados, relatórios de acompanhamento e demais documentos referentes à execução dos contratos realizados com as executoras QUALIVIDA E INSTITUTO GENTE, celebrados no âmbito dos convênios MTE/SPPE/Codefat, dos exercícios de 2000, 2001 e 2002, relativos ao Planfor.”

A SDS, porém, embora tenha prestado esclarecimentos, não apresentou a documentação pertinente (peça 1, p. 130).

Em fevereiro de 2006, a CTCE/MTE demandou a SDS e o Qualivida, desta feita solicitando a remessa dos elementos abaixo indicados (peça 1, pp. 607/9 e 623/5):

- “1. Estatuto da entidade e suas alterações;
2. Ata de eleição da Diretoria 2000 a 2002;
3. Cartão de CNPJ;
4. Contratos firmados com as executoras Qualivida e Instituto Gente e seus respectivos projetos e planos de trabalhos [ofício endereçado ao Qualivida: ‘Originais ou cópias dos contratos firmados com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (...) no âmbito dos convênios MTE/SPPE/Codefat, dos exercícios de 2000, 2001 e 2002, relativos ao Planfor’];
5. Relação dos cursos realizados e locais onde foram ministrados, com informação da condição de utilização do imóvel (próprio cedido ou locado);
6. Relação dos alunos convocados (vide item ‘d’ das observações finais) [ofício endereçado ao Qualivida: ‘Relação dos alunos convocados com respectivas fichas de cadastramento (vide item ‘d’ das observações finais)’];
7. Relação dos alunos matriculados e respectivas fichas de inscrição (vide item ‘d’ das observações finais);
8. Folhas de frequência, diários de classe e carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados (vide item ‘d’ das observações finais);
9. Controle e registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos (vide item ‘d’ das observações finais);
10. Relação com nome e endereço (com n.º. de telefone) de professores, coordenadores, gestores e auxiliares e documentos relativos a pagamento de pessoal (recibos, contracheques e folhas de pagamentos);
11. Comprovante de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas;
12. Documentos comprobatórios (aquisição e distribuição) dos gastos com transporte e/ou alimentação dos alunos e funcionários;
13. Discriminar e apresentar documentos fiscais comprobatórios dos valores gastos com despesas intituladas ‘outros’, se houver;
14. Relação do material didático adquirido, com os respectivos documentos fiscais;
15. Relação do material de consumo adquirido, com os respectivos documentos fiscais;



16. Contratos de cessão e/ou de locação de imóvel com respectivos comprovantes de pagamentos mensais, quando houver;
17. Alvará de funcionamento do local de realização dos cursos, vigente à época da assinatura dos contratos;
18. Comprovação de recebimento das parcelas pela execução dos serviços;
19. Documento idôneo que comprove a realização de cursos ministrados pela entidade executora anteriormente ao contrato celebrado com a SDS [este item não constou do ofício endereçado ao Qualivida].

Observações finais:

- a) os documentos solicitados poderão ser apresentados em cópias, autenticadas quando se tratarem de documentos fiscais ou previdenciários e trabalhistas;
- b) os documentos deverão ser entregues na ordem numérica desta relação;
- c) a documentação deverá ser entregue no endereço constante deste documento, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis após o recebimento deste ofício [ofício endereçado ao Qualivida: ‘A documentação deverá ser entregue no endereço constante deste documento, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis após o recebimento deste ofício, facultada a remessa via postal, dentro do prazo estabelecido’];
- d) os itens 6, 7, 8 e 9 da relação de documentos acima deverão ser separados por curso;
- e) justificar por escrito a não apresentação de qualquer documento solicitado.”

A SDS aduziu esclarecimentos (peça 1, pp. 613/5), contudo, não apresentou a documentação comprobatória requerida.

O Qualivida assim se manifestou (peça 1, p. 629):

“Acusamos o recebimento de seu Ofício CTCE 2/2006, datado de 14 de fevereiro último, que tem por objetivo instruir processo de tomada especial de contas, nos termos da Portaria do MTE de nº 58, de 5.10.2005, onde solicita documentos e informações acerca de contratos firmados entre nossa entidade e a Social Democracia Sindical – SDS.

Nossa entidade confirma que prestou serviços para a entidade citada, através de diversos contratos, bem como que já terminou as execuções e que prestou contas na forma estabelecida, tendo essas contas sido devidamente aprovadas pela contratante, entretanto, julgamos ser mais objetivo e oportuno que a contratante forneça os documentos e informações ora solicitadas por deter os critérios adotados na época e por estar mais apta a estabelecer as vinculações entre os referidos serviços e os objetos de convênios estabelecidos entre aquela e a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.”

Em razão da citação promovida pela CTCE, a SDS e seu presidente, sr. Enilson Simões de Moura, apresentaram alegações de defesa (peça 1, pp. 689/95, 702/42, 744/50 e 758/98), sem documentação comprobatória da execução, as quais não foram acolhidas.

Também citado, o sr. Nassim Gabriel Mehedff não se manifestou (peça 1, pp. 800/4 e 810).

Notificados pela comissão (peça 1, pp. 880 e 894), a SDS e o sr. Enilson apresentaram nova defesa, igualmente desacompanhada dos respectivos elementos probatórios (peça 1, pp. 882/92 e 896/914).



Também notificado, o sr. Nassim Gabriel Mehedff permaneceu inerte (peça 1, pp. 916/8).

Nesse cenário, é pertinente a proposta da unidade técnica, considerando a não comprovação da execução das despesas à conta do Contrato de Prestação de Serviços PE 1/2002, celebrado pela SDS com o Qualivida.

A teor do disposto na IN/TCU 71/2012 (artigo 2º, parágrafo único), consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o erário.

No caso, a responsabilidade da SDS, assim como do sr. Enilson, dirigente da entidade, pela reparação do dano é clara, conforme jurisprudência assente nesta Corte:

a) Acórdão 2.763/2011 – Plenário:

“9.1. acolher o Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 91, *caput*, do Regimento Interno;

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;”

b) Acórdão 9.905/2011 – 2ª Câmara:

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

É também devida a citação solidária do Qualivida, pois esta Corte já decidiu que “*a imputação de débito a pessoa jurídica de direito privado (...) ocorre quando comprovada sua participação na prática de ato lesivo ao patrimônio público ou seu beneficiamento decorrente de pagamento indevido*” (Acórdãos 366/2007 e 454/2007, ambos da 2ª Câmara).

Embora não esteja efetivamente comprovada, nestes autos, a data do pagamento ao Instituto Qualivida, este reconhece que recebeu os recursos da SDS (peça 1, p. 629) e as relações de pagamentos constantes do presente processo retratam, de fato, diversos repasses da conveniente/contratante ao aludido instituto após a celebração do Contrato 1/2002 (peça 1, pp. 547/71).

O termo inicial da dívida, fixado em 11.10.2002, pode ser tido como correto, considerando ser esta a data da última ordem bancária do Ministério do Trabalho e Emprego em favor da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (peça 1, pp. 423/5 e 671).

O Ministério Público também concorda com a proposta da unidade técnica de exclusão da responsabilidade do sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego/MTE, ante a ausência de nexo causal entre sua conduta e o dano apurado.

III

Em face do exposto, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposição da SecexPrevi (peças 3 a 5), sugerindo, quanto à alínea “b” do encaminhamento (peça 3, p. 10, item 77),



excluir a previsão de acréscimo de juros de mora, sem prejuízo de alertar os responsáveis acerca do disposto no artigo 202, § 1º, do Regimento Interno/TCU (*“Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório”*, Acórdão 286/2011 – 2ª Câmara).

Brasília, 6 de junho de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador