

TC 000.627/2011-9

Tipo: Tomada de contas especial

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

Responsáveis: Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), 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).

Procuradores: Carlos Augusto Dittrich (OAB/DF 24.095), Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782), Mário Amaral da Silva Neto (OAB/DF 36.085), Ricardo Aguilar Perez (OAB/SP 195.449), Thiago Groszewicz Brito (OAB/DF 31.762).

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Portaria MTE 58/2005 (peça 2, p. 4), em razão de falhas apontadas no Relatório da Comissão de Reexame (peça 2, p. 8-32), que analisou a execução do Contrato 1/2002 (peça 2, p. 580-596), firmado entre a Associação dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e o Instituto Gente, no âmbito do Convênio MTE/SPPE 3/2001 – SDS (peça 2, p. 220-244).

HISTÓRICO

2. O Convênio MTE/SPPE 3/2001 – SDS foi firmado em 16/3/2001 pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE (SPPE/MTE) com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), objetivando a execução de ações de educação profissional, no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).
3. Para a realização do convênio, foi firmado o Contrato de Prestação de Serviços (CPS) 1/2002, entre a SDS e o Instituto Gente.
4. A comissão de TCE do Ministério do Trabalho e Emprego (CTCE) se pronunciou no sentido de que não ficou documentalmente comprovado que o contrato foi devidamente cumprido (peça 2, p. 929, item 86) e de que as notas fiscais de serviços apresentadas não comprovam a execução das ações de qualificação profissionais contratadas (peça 2, p. 937, item 113).
5. 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 23/2/2012 (peça 7) propôs a realização de inspeção para sanear os autos.
6. A inspeção foi autorizada mediante delegação de competência do Relator e realizada conforme Portaria de Fiscalização 1937/2012 (peça 9).
7. Durante a inspeção, foram analisados os volumes do processo 47101.000036/2006-12 arquivados no MTE.
8. Após a análise das informações obtidas durante a inspeção, considerando que não foram obtidos elementos capazes de demonstrar a execução de todas as ações previstas no contrato, foi proposta a citação da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (Ofício 1.360/2012 – TCU/SECEX-5 e Ofício 1.404/2012 – TCU/SECEX-5 – AR peça 30), do Sr. Enilson

Simões de Moura, ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS (Ofício 1361/2012 – TCU/SECEX-5) e do Instituto Gente (Ofício 1362/2012 – TCU/SECEX-5 – AR peça 17).

9. Realizada a citação, os representantes do Instituto Gente apresentaram a defesa constante da peça 32.

10. Embora tenha sido concedida a prorrogação de prazo pleiteada pela SDS e pelo Sr. Enilson Simões de Moura (peça 27, AR relativo à ciência nas peças 39 e 40), os responsáveis não apresentam alegações de defesa. Dessa forma, devem ser considerados revéis neste processo, sem prejuízo de serem utilizados em seu favor os argumentos trazidos pelo Instituto Gente.

Alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Gente

11. Os representantes do Instituto Gente encaminharam a petição na peça 32 com suas alegações de defesa, em atendimento à citação realizada por meio do Ofício 1362/2012-TCU/SECEX-5 (peça 13).

Item da citação

Não comprovação da execução do treinamento “*Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego*”, no Contrato 1/2002, firmado com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), no âmbito do Convênio MTE/SPPE 3/2001 – SDS.

Alegações de defesa (peça 32)

12. O representante do Instituto Gente alegou, preliminarmente, a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário. Asseverou que a entidade apresentou toda a documentação exigida pela SDS, composta por relatório dos serviços executados e correspondente nota fiscal.

13. Desde a execução dos serviços, entretanto, nem a SDS nem qualquer outra entidade teriam solicitado ao Instituto informações sobre a quantidade ou qualidade dos serviços prestados.

14. Alegou que, passados cerca de nove anos, é requerida a comprovação de um contrato formalizado sob a égide do Código Civil, bem como o ressarcimento do valor contratado, ainda que o objeto tenha sido executado.

15. Assevera que a exigência de reparação do dano contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ante a desconsideração de parte do objeto executado, em razão da omissão na apresentação de documentos comprobatórios, cuja competência de medição e conservação seria exclusivamente da SDS, mas que não teriam sido adequadamente conservados pela central sindical.

16. Defende que a prescrição não pode ser indefinida e que, no que tange aos contratos celebrados entre a SDS e o Instituto Gente, já houve prescrição, haja vista terem se passado mais de dez anos entre a data da celebração do contrato e a data da citação.

17. Entende que deva ser aplicado ao caso em exame o prazo prescricional de cinco anos, que seria a regra no Direito Administrativo, exemplificando com as disposições do Código Tributário Nacional, do Decreto 20.910/32, da Lei 8.112/90, da Lei 8.429/92, da Lei 6.838/80 e da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

18. Assim, concluiu que devem ser declaradas prescritas as irregularidades imputadas ao Instituto Gente.

19. A entidade traz, ainda, argumentos acerca da inexistência do débito apontado, questionando a metodologia utilizada por esta unidade técnica para calcular o valor a ser ressarcido.

20. Segundo o Instituto, como não recebeu a totalidade dos recursos previstos no contrato, não é possível apontar a existência de débito, existindo, pelo contrário, um crédito de R\$ 526.550,00 sem seu favor.

21. Discorreu, em seguida, sobre a inexistência de responsabilidade pela inexecução apontada no presente processo.
22. Inicialmente, fundamenta a assertiva nos itens 12 a 16 do relatório do Acórdão 851/2003 – Plenário, que conteriam orientação no sentido de que a obrigação de prestar contas recai sobre as centrais sindicais, haja vista não haver previsão pra terceirização do objeto no convênio.
23. Além disso, seria necessária a previsão em contrato quanto à exigência de acesso aos documentos pela SDS, o que não ocorreu.
24. Em seguida, alega que também a Comissão de Reexame constituída em obediência ao Acórdão 851/2003 – Plenário não apontou nenhuma pendência documental referente à ação “Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego”, o que indica que a documentação foi objeto de análise.
25. Aduz que a comissão de TCE deixou de comunicar o Instituto para que apresentasse defesa e, posteriormente, enviou-lhe correspondência informando sobre a decisão de excluir a responsabilidade solidária da entidade quanto ao débito.
26. Conclui no sentido de que a proposta de encaminhamento formulada por esta unidade técnica gerou um conflito de competência, bem como caracterizou desrespeito ao Acórdão 851/2003 – Plenário, o qual afastou, preliminarmente, qualquer atribuição de responsabilidade aos executores contratados.
27. Registra que não era obrigação do Instituto verificar se as condições estabelecidas no processo de contratação atendiam às exigências determinadas pelo agente público por força do convênio. A entidade apenas atendeu à chamada da SDS, considerada transparente e sem qualquer condicionamento que pudesse representar ilegalidade, desprovida de indicador de que eventuais responsabilidades não formalizadas pudessem ser invocadas no futuro. Afirma desconhecer que, por força da assinatura de um convênio, a SDS passaria se revestir de características de ente público.
28. Nessa linha, caso houvesse inadimplência ou irregularidade cometida pelo Instituto, seriam aplicadas as penas estipuladas no contrato assinado com a SDS.
29. Afirma que, para receber os valores devidos, deveriam ser apresentados à SDS os documentos comprobatórios da execução, conforme modelos por ela estabelecidos, os quais deveriam ser guardados pelo período de cinco anos pela central sindical e não pelo Instituto.
30. Entende não ser possível falar em responsabilidade solidária de um terceiro num convênio em que não havia previsão de subcontratação, tampouco em contrato formalizado entre órgão público e particular.
31. Assevera que não é possível ao TCU atribuir-lhe responsabilidade se esta foi excluída no âmbito do MTE.
32. Ponderou que não há evidências de conluio entre o Instituto Gente e a SDS, fato que configuraria óbice incontornável para a responsabilização solidária da entidade.
33. Afirma que não existem indícios de nexo causal entre a SDS e o Instituto, ou entre este e agente público ligado do Ministério, para concorrerem solidariamente quanto ao dano ao erário.
34. Transcreve o art. 6º da Lei 4.717/65 (Ação Popular), defendendo ser ela aplicável aos casos de práticas lesivas ao patrimônio público. Registra não estar caracterizado nestes autos que o Instituto tenha concorrido para o dano apurado, decorrente do não acesso da CTCE aos documentos que deveriam ter sido apresentados pela SDS e que, aparentemente, foram encaminhados à Comissão de Reexame e por ela analisados, sem que tenham sido apontadas pendências. Assim, não pode se configurar a responsabilidade e a solidariedade do Instituto quanto ao débito.
35. No que se refere à execução do contrato, informa que transcorreu como prevista, tendo sido objeto de supervisão por representantes da SDS e da UnB, com o correspondente registro no

Sigae. A prestação de contas foi apresentada à contratante no início de 2003, com os documentos exigidos.

36. Em seguida, menciona o extravio de documentos no MTE, transcrevendo trecho de documento endereçado à CGU, o qual contém informação sobre a recuperação posterior dos mesmos.

37. Informa que tentou acesso aos documentos arquivados no Ministério, mas foi informado sobre o desconhecimento quanto ao destino a eles conferido, tendo o órgão sinalizado quanto à possibilidade de estarem sob a guarda da Finatec, fundação vinculada à UnB.

38. Por essas razões, entende que decorridos cerca de dez anos da execução contratual, é injusta a transferência de responsabilidade do agente público para o particular, que sequer mantinha com ele relações jurídicas.

39. Por fim, requer a determinação da prescrição destes autos, a exclusão da responsabilidade solidária do Instituto e a aprovação, mesmo com ressalvas, das contas do Contrato 1/2002.

Análise

40. De início, cumpre registrar que a pretensão de ressarcimento ao erário, contrariamente ao alegado pelo representante do Instituto Gente, é imprescritível. A imprescritibilidade da ação de ressarcimento decorre do disposto no art. 37, §5º, da Constituição Federal.

41. O Supremo Tribunal Federal, enquanto intérprete e guarda da Constituição, já se pronunciou quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos causados ao erário (MS 26.210-9/DF).

42. Também este Tribunal já pacificou seu entendimento no mesmo sentido, por meio de Incidente de Uniformização de Jurisprudência materializado no Acórdão 2.709/2008 – TCU – Plenário.

43. Assim, independente da natureza do contrato firmado entre a SDS e o Instituto Gente, é improcedente a argumentação atinente à prescrição do dano.

44. Além disso, não obstante alegue não ter sido notificado pelo MTE, bem como não estar obrigado a manter a guarda dos documentos comprobatórios, o Instituto recebeu solicitação do órgão para envio dos elementos relativos ao Contrato 1/2002 (peça 2, p. 662-664), em fevereiro de 2003. Portanto, não deve ser acolhida a argumentação de que somente agora, por ocasião da citação, foi requerida a comprovação da execução da avença.

45. Da mesma forma, não assiste razão ao instituto quanto à alegação de ilegitimidade da entidade para figurar como responsável no presente processo. O art. 16, §2º, “b”, da Lei 8.443/92 estabelece que, na hipótese de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, 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”. Torna-se irrelevante, nesse contexto, a existência de conluio, má-fé ou o fato de a Comissão de TCE não ter incluído a entidade no rol de responsáveis.

46. Não obstante o relatório do Acórdão 851/2003 – TCU – Plenário tratar da responsabilização das centrais sindicais em decorrência de inexistir previsão de terceirização, esta acabou se materializando, de modo que, ao receber recursos de natureza pública, o Instituto Gente passou a ter obrigação de comprovar sua correta aplicação.

47. É exatamente a ocorrência da irregularidade que acaba por fazer incidir sobre o terceiro contratado a responsabilização, sendo insuficiente para sanear o problema a alegação de desconhecimento quanto às regras e normas para a aplicação de recursos de natureza pública.

48. Ademais, o contrato firmado vincula sua execução à observância da Resolução CODEFAT 258/2000 e faz menção ao Planfor, estabelecendo nexos entre o objeto e a natureza dos recursos que custeariam sua realização. A obrigatoriedade de utilização do Sigae para recebimento das parcelas devidas também constitui evidência de que se tratava de avença com características diferenciadas, não se tratando de simples contrato privado.
49. Dessa forma, conclui-se que não deve ser acatada a argumentação do Instituto Gente, já que a entidade estava ciente da origem dos valores recebidos no âmbito do Convênio 3/2001.
50. Sobre a exclusão de responsabilidade pelo MTE e responsabilização pelo TCU, registre-se que se tratam de instâncias independentes, de modo que a decisão do órgão de não imputar débito solidário ao Instituto Gente não inviabiliza sua citação e condenação pelo Tribunal.
51. Superada a questão atinente à viabilidade de responsabilização pelo TCU, passa-se a tratar do débito objeto da citação.
52. No exame da defesa apresentada, verificou-se que parte da argumentação trazida pela entidade, relativa à inexistência de débito, pode ser acatada pelos motivos expostos a seguir.
53. Primeiramente, conforme se verifica das notas fiscais que subsidiaram os pagamentos pela SDS (peça 2, p. 682-698), bem como do quadro apresentado na peça 2, p. 919-921, que o total recebido pelo Instituto Gente foi de R\$ 1.497.350,00, enquanto o valor previsto no Contrato 1/2002 era de R\$ 2.112.848,80 (Cláusula 4ª – peça 2, p. 588).
54. Dessa forma, se o Instituto Gente não recebeu a totalidade dos recursos previstos no contrato, tal fato deve ser levado em consideração em favor da entidade.
55. Embora a comissão de TCE alegue que houve pagamento a maior de R\$ 200.985,00 (item 53 do relatório – peça 1, p. 921), verificou-se, mediante análise da relação de pagamentos que compôs a prestação de contas apresentada pela SDS, que se tratavam de recursos da conveniente, provenientes da contrapartida ofertada. Assim, não há como incluí-los entre os valores oriundos do MTE.
56. Quanto aos R\$ 52.848,00 que, de acordo com a CTCE, foram pagos fora da vigência do convênio, foi publicado no DOU um termo de prorrogação do convênio (peça 2, p. 436), que estendeu a duração da avença até o dia 30/5/2003, o que legitima o pagamento efetuado pela SDS.
57. Outro argumento procedente invocado pelo Instituto se refere ao fato de a Comissão de Reexame, instituída em obediência ao Acórdão 851/2003 – TCU – Plenário, não ter apontado problemas quanto ao treinamento que originou o débito objeto da citação realizada nestes autos.
58. Conforme se depreende da leitura do item 8.3 do relatório produzido pela comissão (peça 2, p. 59), em relação ao Contrato 1/2002, firmado com o Instituto Gente, somente foi mencionado débito atinente ao curso “Novos Caminhos para o Mercado de Trabalho”.
59. Também os itens 4.17 a 4.19 (peça 2, p. 45), que tratam dos problemas identificados pela comissão, fazem menção apenas ao referido curso, inexistindo colocações sobre a “Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego”, que ocasionou o débito inicialmente apontado.
60. Nessa linha, considerando que os elementos obtidos durante a inspeção indicam que o curso “Novos Caminhos para o Mercado de Trabalho” foi realizado (peça 10, p. 7, item 50), e que quanto ao curso “Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego” não houve relato de problemas pela comissão de reexame após análise dos documentos apresentados pelas convenientes, em conformidade com a metodologia explicitada no relatório, conclui-se pela implementação das duas ações previstas no Contrato 1/2002.
61. Assim, ante as questões postas nos itens anteriores, devem ser acolhidos os argumentos apresentados pelo Instituto Gente quanto à inexistência de débito.

CONCLUSÃO

62. A citação dos responsáveis nestes autos ocorreu em razão da não comprovação da execução do treinamento “Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego”, no âmbito do Contrato 1/2002.

63. Quanto a esse aspecto, o argumento do Instituto Gente relativo ao recebimento de valor inferior ao previsto na avença deve ser considerado na formação do juízo acerca da inexistência de débito.

64. Também contribuiu para o entendimento de que não houve débito relativo ao curso para os líderes e conselheiros, o fato de a comissão de reexame não ter apontado a necessidade de instauração de TCE decorrente da não comprovação da realização do referido treinamento. A orientação da comissão para apuração de dano se referiu apenas ao curso “Novos Caminhos para o Mercado de Trabalho”, consoante item 8.3 do relatório produzido (peça 2, p. 59).

65. Desse modo, conclui-se que não é exigível, no caso em exame, a restituição dos valores relativos ao curso “Capacitação de Líderes e Conselheiros de Comissões de Trabalho e Emprego”, devendo as contas serem julgadas regulares com ressalva, haja vista as demais impropriedades apontadas pela CTCE.

66. Quanto ao Sr. Enilson Simões Moura e à SDS, embora não tenham apresentado defesa, devem ser utilizados em seu favor os argumentos apresentados pelo Instituto Gente.

67. Em relação às demais falhas apontadas pela CTCE, aplica-se a análise efetuada nos itens 73-77 da instrução na peça 10.

68. Quanto ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, sua responsabilidade deve ser excluída, conforme exame apresentado nos itens 57-62 da instrução na peça 10.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

II – acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Instituto Gente (CNPJ 03.493.203/0001-55);

III – julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906,25), da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e do Instituto Gente (CNPJ 03.493.203/0001-55), com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

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

SecexPrevi, 2ª Diretoria, em 4/6/2013.

(assinado eletronicamente)

Cecilia Souza de Araújo Castro

AUFC - Matrícula 5622-7