



Processo TC-036.027/2012-0 (com 48 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 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 preenchiam 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 possível 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 a 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).

O contrato celebrado pela SDS com o Qualivida 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 a 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, a avaliação e a 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, referia-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 [Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego] (qualificação) e de 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.

As relações de pagamentos acostadas aos autos (peça 1, pp. 547/71) retratam diversos repasses da conveniente/contratante SDS ao aludido instituto Qualivida após a celebração do Contrato 1/2002 e o contratado reconhece ter prestado serviços para a Social Democracia Sindical (peça 1, p. 629).

O MTE chegou a solicitar à SDS, em outubro de 2005, elementos comprobatórios da execução do ajuste, nos seguintes termos (Ofício CTCE 1/2005, 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 não apresentou a documentação pertinente, mas prestou ao ministério, em novembro de 2005, os esclarecimentos a seguir (Ofício 149/2005, peça 1, p. 130):

“Informamos que se acha à disposição dessa comissão, na sede desta Central Sindical, para as verificações requeridas, documentação original relativa aos contratos mantidos no âmbito do Planfor, no período entre 2000 e 2002, conforme solicitado em seu ofício em epígrafe.

Esclarecemos, ainda, que:

a) desde 2003, não mantemos escritório de representação em São Paulo, estando nossa sede central situada no Setor de Diversões Sul, 60 - Bloco D, Edifício Eldorado — salas 217/218 - Brasília - DF, não existindo equipe disponível para atendimento naquela cidade;

b) cópia da documentação solicitada já foi enviada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego -, cabendo, nos termos da Portaria 58, de 5 de outubro de 2005, de criação dessa comissão, o aproveitamento dos documentos disponíveis, bem como as análises já efetuadas naquele órgão.”

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. 607/11 e 623/7, respectivamente, Ofícios CTCE 1/2006 e 2/2006):

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 (Of. 25, de 19.2.2006 - peça 1, pp. 613/5), abaixo reproduzidos, contudo, não apresentou a documentação comprobatória requerida:

“1) Conforme já informamos através do nosso Ofício 149/2005, cópia da documentação já foi enviada ao Ministério do Trabalho e Emprego, em mais de uma oportunidade, e a documentação original, em nosso poder, encontra-se disponibilizada na nossa sede localizada no endereço para onde foi remetida esta correspondência.

2) Se a própria portaria que estabelece essa comissão determina o aproveitamento de todo material produzido anteriormente, a SDS não consegue entender a lógica do processo e não compreende o porquê dessa nova verificação completa, com a solicitação de documentos com conteúdo e em ordem diferente da exigida à época, sobre a execução efetuada por duas executoras contratadas na época. Convém lembrar que o próprio MTE, no processo de reexame que lhe foi determinado, já se manifestou sobre aquilo que julgou impróprio ou irregular no reexame efetuado nos contratos com essas executoras, tendo, inclusive remetido o Ofício 2.684/2005/SPPE/MTE (cópia em anexo) [peça 1, pp. 617/9], acerca dessas constatações que foram devidamente justificadas e, no cabível, comprovada



a execução colocada em dúvida. Presume-se, a partir da leitura do referido ofício, que o mesmo reflete o resultado final do reexame efetuado, e que aquilo que não consta do mesmo foi considerado adequado ou correto.

3) Esta SDS, na execução dos convênios relativos a 2000/2001 e 2002, adotou os critérios e as diretrizes determinados pela SPPE (ou Sefor), vigentes na época e estabelecidos em resoluções amplamente discutidas no âmbito do Codefat, que foram acompanhados, passo a passo, pelos gestores da época, tendo, inclusive, havido representantes do TCU nessas discussões. Não se observa, nos métodos que vêm sendo adotados para o reexame em curso, que tenha sido adotado um critério, bem como que aqueles critérios estabelecidos na época estejam sendo respeitados, induzindo a possíveis distorções que podem ser nefastas, inclusive aos membros daquele Codefat.

4) Esta SDS não dispõe, neste instante, de quadros que possibilitem o apoio externo ao reexame requerido, bem como de recursos que permitam que os documentos sejam copiados, e o processo adotado até agora, para esse reexame, não lhe permite a segurança requerida de disponibilizar os originais em ambiente externo.

5) Conforme determina o convênio, toda a documentação encontra-se arquivada em boa ordem (embora essa ordem seja diferente da solicitada) nos moldes convencionados na ocasião da execução dos convênios, e a SDS, como já informou anteriormente, disponibiliza suas instalações para que as verificações sejam feitas ‘in loco’ através dos documentos originais.

6) Se, no processo de verificação dessa CTCE, for constatada a ausência de algum documento essencial, a SDS solicitará imediatamente cópia autenticada do mesmo aos contratados.

Finalmente, a SDS informa que está remetendo cópia desta correspondência para o Senhor Ministro de Trabalho e Emprego, para o Senhor Secretário de Políticas Públicas de Emprego e, especialmente para o Codefat, solicitando que o assunto seja objeto de análise e definição das providencias cabíveis, mormente com relação às definições havidas no passado e aos critérios de reexame, para que o assunto possa ser finalizado sem a injusta imputação de ônus adicionais para os convenientes.” (grifou-se)

Em 3.3.2006, 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 as informações ora solicitados, 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 (maio/2007), a SDS e seu presidente, sr. Enilson Simões de Moura, apresentaram alegações de defesa em maio/2007 (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).

De início, no relatório preliminar (maio/2007), e, depois, em seu relatório conclusivo, a Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE/MTE apontou, em 27.6.2007, 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 dos 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.

Notificados pela comissão ainda em junho/2007 (peça 1, pp. 880 e 894), a SDS e o sr. Enilson apresentaram nova defesa em julho/2007, 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).

O Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 215394/2012 concluiu pela impugnação total das despesas, apontando débito no valor de R\$ 235.000,00 (peça 1, pp. 954/64).

No âmbito desta Corte, em instrução preliminar, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevi sustentou, no tocante aos achados da CTCE/MTE, descritos *supra*, que (peça 3, p. 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 opinou 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

(...)"

Em intervenção anterior no presente feito (peça 6), o Ministério Público acompanhou, no essencial, a proposta da unidade técnica, sugerindo apenas, no tocante 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).

O então Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa posicionou-se de acordo com o ajuste proposto pelo Ministério Público e determinou a citação dos responsáveis (peça 7).

A SecexPrevi promoveu as medidas a seu cargo (peças 13 a 23, 26 a 31 e 33 a 35) e apenas o Qualivida apresentou alegações de defesa (peça 43), requerendo “*que lhe seja retirada a imputação de débito objeto de citação e, bem assim, sejam acolhidas as razões apresentadas, as quais inequivocamente demonstram a ausência de obrigação de guarda do acervo probatório de execução do contrato por parte do QUALIVIDA, bem como que os recursos foram vertidos em prol do objeto contratado*”.

Em sua derradeira intervenção no feito, a proposta de mérito da unidade técnica, em pareceres uniformes, é a seguinte (peças 45 a 47):

“I – excluir a responsabilidade do sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34) e do Instituto para [a] Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10);

II – julgar irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS;

III – condenar solidariamente os responsáveis Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), em razão da não comprovação da execução do Contrato 1/2002, ao pagamento da quantia de R\$ 235.000,00, a ser recolhida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, desde 11.10.2002 até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, 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;

IV – aplicar individualmente ao sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), com base no artigo 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes 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 for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

VI – autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

VII – remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

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

A proposta da SecexPrevi tem lastro nos seguintes fundamentos (peça 45, grifos da instrução):

a) no que se refere à argumentação atinente ao prazo para guarda de documentos, a questão encontrava-se regulada, à época, pela IN/STN 1/1997, que previa, em seu artigo 30, § 1º, a manutenção da documentação pelo conveniente por cinco anos, **contados do julgamento das contas do órgão concedente**, relativamente ao exercício da concessão (v.g., Acórdão 359/2007 – 2ª Câmara);

b) no caso, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE, de acordo com a IN/TCU 12/1996, não estava obrigada a prestar contas nos exercícios de 2001 e 2002, anos em que o Convênio 3/2001 e o Contrato 1/2002 foram firmados, respectivamente, mas sim os departamentos a ela subordinados;

c) as contas do Departamento de Qualificação (DEQ), responsável pelas ações de treinamento, foram julgadas, respectivamente, pelos Acórdãos 615/2007 e 5.165/2009, ambos da 1ª Câmara, em 20.3.2007 e 15.9.2009 (TC-013.229/2002-3 e TC-014.403/2003-0). Desta forma, ainda que se considere a data mais remota, a conveniente deveria manter a guarda dos documentos comprobatórios da execução do convênio até 2012;

d) ocorre que, como argumentou a Qualivida, a responsabilidade pela manutenção da documentação comprobatória era da SDS, vez que não há, no termo de convênio nem no contrato firmado, previsão de que a contratada deveria manter arquivadas as informações relativas à execução;

e) na época do início dos trabalhos da CTCE, a Qualivida foi instada a apresentar a documentação (peça 1, pp. 623/5) e informou que não dispunha do material requerido, indicando que a SDS poderia responder à solicitação (peça 1, p. 629);



f) de acordo com a Cláusula Terceira do contrato (“Dos deveres do executor”), apenas competia à Qualivida prestar contas da execução dos serviços, apresentando, quando requerido, em papel ou meio magnético, relatório de posicionamento e relação dos gastos efetuados (peça 1, p. 581);

g) aliado a esse fato, não havia previsão expressa no Convênio 3/2001 que obrigasse as entidades contratadas pela SDS a manterem arquivada a documentação comprobatória da execução dos contratos. A Cláusula Nona do convênio (peça 1, p. 237) estabelecia que os documentos comprobatórios deveriam ser arquivados pela SDS, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficariam à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União;

h) considera-se, assim, que competia à SDS, e não à Qualivida, manter arquivada a documentação que comprovava a execução do convênio, motivo pelo qual se propõe acatar a defesa apresentada pela entidade e, conseqüentemente, excluir sua responsabilidade nesta TCE;

i) a proposta é idêntica àquela formulada no TC-000.654/2011-6, mencionado na defesa apresentada pela entidade;

j) quanto ao argumento de que as contas deveriam ser consideradas iliquidáveis, não há como prosperar, visto que tanto a Qualivida quanto a SDS foram notificadas pela comissão de TCE, em 2006, para que apresentassem a comprovação da execução contratual;

k) nesse sentido, não se pode afirmar que houve qualquer fator apto a prejudicar o direito de defesa dos responsáveis nestes autos, tampouco que não é possível o julgamento de mérito destas contas, haja vista a obrigação da SDS de manter os documentos pelo prazo de cinco anos após a apreciação das contas do concedente, o que ocorreu em 2007 e 2009, como dito anteriormente;

l) pelos motivos expostos nos itens 55 a 60 da instrução à peça 3, deve ser excluída a responsabilidade do sr. Nassim Gabriel Mehedff;

m) ante a inexistência de obrigação que impusesse à Qualivida a responsabilidade pela guarda dos documentos que comprovassem a execução do contrato, deve ser acatada a defesa apresentada, afastando-se sua responsabilidade nestes autos;

n) quanto à SDS e ao sr. Enilson Simões de Moura, tendo em vista que não compareceram aos autos para apresentar defesa, tampouco recolheram aos cofres públicos o valor do débito que lhes foi imputado, devem ter suas contas julgadas irregulares, com condenação ao ressarcimento e aplicação de multa;

o) inexistem, nos autos, elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, o que autoriza, desde já, o julgamento de mérito desta TCE.

II

Com as vênias de estilo, o Ministério Público dissente, em parte, da proposição da Secex/Previ, por entender que o instituto Qualivida deve responder solidariamente pela reparação do dano apurado.

No caso concreto, conforme visto, persiste a não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio MTE/SPPE 3/2001 na execução do Contrato de Prestação de Serviços PE 1/2002, celebrado pela SDS com o Qualivida.

De fato, como argumentaram o instituto e a unidade técnica, não há, no termo de convênio (peça 1, pp. 222/45, 297/307 e 371/81) nem no contrato firmado (peça 1, pp. 579/87), previsão expressa de que a contratada deveria manter arquivadas as informações relativas à execução.

Essa lacuna, porém, é superada pelas demais regras postas no ordenamento jurídico, a começar pela disposição constitucional que obriga à prestação de contas por todo aquele, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, “*que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e*



valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (artigo 70, parágrafo único, da Lei Maior).

Lembremos que o Contrato PE 1/2002, embora firmado entre pessoas jurídicas de direito privado (SDS e Qualivida), foi integralmente custeado por recursos públicos, originários do Convênio MTE/SPPE 3/2001-SDS.

Essa contratação, por imperativo lógico, não teve o condão de desfigurar a natureza jurídica dos recursos, de pública para privada.

O Qualivida tinha plena ciência da origem dos recursos, considerando que o preâmbulo do contrato claramente mencionava a sujeição do ajuste aos termos da então vigente Resolução Codefat 258/2000 (DOU 28.12.2000), que estabelecia critérios para transferência de recursos do FAT ao Planfor, implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação – PEQs e de parcerias nacionais e regionais, a saber (peça 1, p. 579):

“Pelo presente instrumento particular, de um lado, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS SOCIAL DEMOCRATAS – SDS**, CNPJ 02.077.209/0001-89, estabelecida à Rua Mário Amaral, 432 – Bairro Paraíso – São Paulo – Capital, a seguir denominada simplesmente **CONTRATANTE**, representada neste ato por seu Diretor abaixo identificado, na forma de seus estatutos, e, de outro lado, **QUALIVIDA – Instituto para [a] Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador**, CNPJ 02.188.083/0001-10, estabelecido à Rua Tuiuti, 2484 – 2º andar – Tatuapé – São Paulo-SP – CEP 03307-000, a seguir denominado simplesmente **EXECUTOR**, por seu representante abaixo identificado, na forma de seus estatutos e na melhor forma de direito, cumpridos os procedimentos e exigências, estabelecem entre si as seguintes cláusulas e condições como válidas, consistentes e a serem respeitadas por si e seus sucessores a qualquer título, em acordo com os termos da Resolução CODEFAT 258, de 21/12/2000, e através da adoção do REGULAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DA SDS (análogo aos procedimentos adotados pela Lei 8.666/1993).”

Nesse sentido, o Contrato PE 1/2002 previa, expressamente, como obrigação do Qualivida (peça 1, p. 581):

“3.8) Prestar contas da execução dos serviços ora ajustados, apresentando, quando requerido, em papel ou meio magnético, relatório de posicionamento da execução dos serviços e relação dos gastos efetuados, todos conforme modelo definido pela **CONTRATANTE**.”

A cláusula contratual, como se vê, não fixava termo final para guarda da documentação pertinente pelo Qualivida, sendo, pois, de se aplicar, com base no princípio da simetria, as regras impostas pelo ministério à conveniente SDS, quais sejam (peça 1, p. 237):

“9.1 Os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deverão ser arquivados pela **SDS**, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União, conforme disposto no art. 54, § 2º, e art. 66, § 2º, do Decreto 93.872/1986 e art. 30 da IN/STN 1/1997.”



A proposta do Qualivida, de 28.3.2002, foi taxativa nos termos a seguir (peça 1, p. 599, item 6):

“O pagamento final será efetuado mediante a apresentação de relatório, no qual constará descrição dos recursos disponibilizados e dos serviços executados.

O Qualivida admite, desde já, o condicionamento do pagamento das parcelas à liberação dos recursos previstos no convênio mantido entre a SDS e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.”

Na hermenêutica jurídica, o aplicador do direito deve ater-se ao seu aspecto finalístico para saber o verdadeiro sentido e alcance da norma. Por óbvio, a SDS recorrerá ao Qualivida, caso necessário, para comprovar, perante o ministério, o bom e regular emprego dos recursos públicos.

Nesse particular, é esclarecedor o sumário do Acórdão 2.504/2014 – 1ª Câmara:

“1. A empresa contratada para executar objeto custeado por recursos federais tem o ônus de demonstrar a compatibilidade dos recursos recebidos e das parcelas realizadas em relação ao contrato celebrado.”

No caso concreto, afigura-se mais do que razoável exigir que os responsáveis guardassem os documentos correspondentes à prestação de contas, considerando que, desde 2005, o ministério vinha cobrando esclarecimentos da SDS e do Qualivida acerca da execução do convênio e do contrato.

Era, portanto, natural e esperado que, à luz do Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial/MTE, de 27.6.2007 (peça 1, pp. 637/87 e 812/78), os órgãos de controle interno e externo demandassem a apresentação da documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais.

Conforme anotou Vossa Excelência em processo correlato, também envolvendo a SDS (Acórdão 1.882/2014 – 2ª Câmara, TC-012.197/2009-0), por se tratar de relação contratual, busca-se confirmar a realização da ação contratada.

Sobre o assunto, veja-se a pertinente manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 10.039/2011 – 1ª Câmara (TC-001.923/2008-4):

“A Serur propõe a exclusão da responsabilidade solidária da recorrente em relação ao débito que lhe foi atribuído, por considerar que o transcurso de 5 anos após a conclusão da obra teria dificultado sua defesa, porquanto os serviços executados poderiam ter sido alterados ou destruídos.

Ora, tal argumento lançaria por terra todo trabalho referente a punições de administradores faltosos relativamente ao dever constitucional de prestar contas. Bastaria que a prestação de contas ficasse a dormir, como milhares de processos, nos respectivos ministérios, que o administrador estaria livre.

Saliento que, dissentindo da unidade técnica, o representante do Ministério Público adverte para o fato de a CGU ter fiscalizado as obras e concluído pela execução parcial dos serviços dois anos após o ex-Prefeito ter atestado o seu recebimento. Segundo o Procurador, tal lapso temporal ‘permitiu a aferição bastante fidedigna do estágio e da qualidade das obras entregues pela Cesan, sobretudo considerando a natureza não perecível do objeto contratado’.



Acompanho, pois, os argumentos e a manifestação do *Parquet*, acerca do recurso interposto pela empresa Cesan, no sentido de que a recorrente não logrou demonstrar a execução de parte dos serviços para os quais declara ter sido remunerada.”

Outro precedente relevante (voto que precede o Acórdão 864/2009 – Plenário):

“10. O responsável afirma, [...], que o TCU não mais poderia exigir-lhe documentação comprobatória da correta aplicação de recursos públicos, uma vez que teria transcorrido o prazo de 5 anos, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997, *in verbis*:

‘Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.’

11. Tal alegação não merece acolhida, haja vista que o referido prazo conta-se a partir da aprovação das contas pelo TCU, fato que não ocorreu no presente caso. Esse entendimento é o que se coaduna com o de que **não prescreve o direito de se instaurar tomada de contas especial. Afinal, se há imprescritibilidade para a instauração da tomada de contas especial, conforme, inclusive, entendimento da Suprema Corte, seria um disparate dizer que o agente não estaria obrigado a guardar a documentação a ela relativa até, pelo menos, o julgamento.”**

Mais um julgado digno de destaque (Acórdão 2.517/2014 – 1ª Câmara, Ministro-Relator José Múcio Monteiro):

“(…)

2. No mérito, acolho as conclusões a que chegou a Secretaria de Recursos, acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU. Entendo que os argumentos formulados por Zairo Jacques Pinto Loureiro, ex-prefeito do Município de Canavieiras/BA, não permitem afastar sua responsabilidade solidária pelo ressarcimento ao Fundo Nacional de Saúde dos valores glosados em razão da ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), no período de setembro de 2003 a janeiro de 2004.

(…)

6. Pode-se observar, no relatório da Auditoria 6.064, que a fiscalização do Ministério da Saúde teve por finalidade atender à solicitação de apuração de denúncias feita pela Controladoria-Geral da União, nos termos do Ofício 15.667/DSSAU/SFC/CGU/PR, de 22/5/2006. A auditoria na Secretaria Municipal de Saúde de Canavieiras/BA foi feita no final de novembro de 2007 (26 a 30/11/2007), quando o recorrente ocupava o posto de prefeito, ou seja, ‘período de gestão: 1/1/2005 até o presente’.

(…)



8. Os auditados foram notificados, nos termos da Portaria Denasus/MS 24, de 20/12/2004, de modo a assegurar-lhes o amplo direito de defesa, inclusive produção de justificativas por escrito sobre as não conformidades registradas no relatório da Auditoria 6.064.

9. Antes da emissão da versão final do relatório, a equipe designada pelo Denasus para apurar denúncias de mau uso de verbas do SUS na municipalidade deu oportunidade ao recorrente, então ocupante do posto de prefeito, de exercitar o direito de defesa e complementar a documentação que não havia sido aceita para embasar os pagamentos ali questionados, como segue:

(...)

10. A falta de pronunciamento dos auditados não impede o encerramento dos trabalhos de auditoria e o fechamento do correspondente relatório, daí não ser cabível a pecha de nulidade arguida pelo prefeito.

11. Especificamente quanto às ilegalidades atribuídas ao então prefeito, a equipe de auditoria fez as seguintes recomendações ao gestor municipal:

‘2. Cumprir as determinações dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, quanto ao cumprimento da fase de liquidação antes da efetivação do pagamento das despesas.

3. Cumprir as determinações da Lei 8.080/1990, art. 9º, inciso III, c/c o art. 32, § 2º, no que se refere à gestão dos recursos da saúde pelo secretário municipal de saúde.’

12. Mediante o Ofício Sistema 17757/MS/SE/FNS, de 14/7/2009 (peça 1, p. 291), o recorrente foi notificado para recolher, em quinze dias, o débito apurado, sendo-lhe esclarecido que:

‘Caso a situação não seja regularizada no prazo acima estipulado e não havendo nenhum pronunciamento, será instaurada tomada de contas especial, para encaminhamento ao Tribunal de Contas da União - TCU, para julgamento.’

13. Assim, no dia 10/8/2009, ainda na qualidade de prefeito municipal, o recorrente requereu ao Fundo Nacional de Saúde que fosse anulado o relatório final da Auditoria 6.064, renovando a notificação ao gestor das constatações ali apontadas para apresentação de justificativas, susando-se, como consequência, o curso da cobrança executiva deflagrada.

14. Verifica-se que somente na fase externa da TCE que Zairo Jacques Pinto Loureiro apresentou alegações de defesa acerca do débito tratado no Ofício 767/2013-TCU/SECEX-BA, de 17/6/2013.

15. Dessa forma, vê-se que desde 2007, quando haviam transcorrido só três anos da liquidação dos gastos impugnados pela auditoria do Denasus, que o então prefeito tem conhecimento das irregularidades que lhe foram imputadas, sendo-lhe assegurado, durante todo o período que antecedeu o julgamento da TCE por este Tribunal de Contas da União, que exercitasse o direito ao contraditório e à defesa, inclusive juntada de documentação complementar.

16. Mostra-se equivocado o entendimento do recorrente com relação aos prazos para guarda de documentos comprobatórios de despesas, prescrição e decadência e aplicação de sanções, já que vinha sendo instado a sanar as irregularidades objeto de denúncias apuradas por fiscalização *in loco* levada a efeito pelo Denasus ainda em 2007, enquanto se encontrava no exercício do mandato de prefeito de Canavieiras/BA (1/1/2005 e em diante).

17. De fato, a Administração Pública só é obrigada a manter a guarda de documentos referentes ao pagamento de despesas pelo prazo de cinco anos. Contudo,



a contagem desse tempo tem como marco inicial a data da aprovação das contas do gestor, o que não ocorreu no caso em exame, haja vista a impugnação pelo Fundo Nacional de Saúde dos gastos irregulares que levaram à instauração desta TCE. Infundada, portanto, a alegação do recorrente de cerceamento de defesa, uma vez que foi notificado sobre a insuficiência dos documentos referentes ao pagamento de despesas do SUS muito antes do alegado decênio.”

No caso concreto, conforme relato feito no início deste parecer, não há falar em excessiva demora do órgão concedente em adotar providências com vistas à apuração da boa e regular aplicação da verba conveniada.

A documentação obrigatória para a prestação de contas de convênios pauta-se na legislação vigente à época da celebração da avença e no prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo conveniente reste indubitavelmente comprovado. Caso esta documentação não seja suficiente para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova (Acórdão 1.459/2012 – Plenário).

Ainda para refutar as alegações de defesa do Qualivida, cabe reproduzir fragmento do voto condutor do Acórdão 359/2007 – 2ª Câmara, da lavra do Ministro Aroldo Cedraz, lembrado pela Secex/Previ (peça 45, item 16):

“(…)

2. Inicialmente, compreendo oportuno fazer um breve esclarecimento a respeito da preliminar relativa aos prazos definidos pela legislação para a guarda da documentação da despesa por parte do conveniente, de que trata o art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997. No tocante às demais preliminares suscitadas, coloco-me de acordo com as conclusões da unidade técnica.

3. Conforme consta do art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997, abaixo transcrito, a respectiva documentação da despesa deve ser mantida em boa ordem pelo conveniente pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou da tomada de contas do gestor do órgão concedente:

‘Art. 30. (...)

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.**’ (os grifos não constam do original)

4. Diante da dúvida suscitada pela Serur, cumpre explicitar que o prazo quinquenal conta-se a partir da aprovação da prestação ou tomada de contas da entidade ou órgão concedente e não do conveniente, consoante, inclusive, já decidiu esta Corte de Contas (Acórdão 64, Ata 3/2007 – 2ª Câmara).

5. Portanto, a documentação respectiva deveria ter sido guardada pelo conveniente pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir do trânsito em julgado, nesta Corte, do julgamento das contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, relativas ao exercício de 1996. Registre-se que as contas do referido exercício, objeto do TC-009.473/1997-1, foram julgadas regulares com ressalva na Sessão de 23 de junho de



1998, Ata 20/1998 – 1ª Câmara, Relação 20/1998, do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, quando em substituição do Ministro Marcos Vilaça.

6. Portanto, desde o julgamento das contas do FNDE até a autuação da tomada de contas especial (11.5.2005) nesta Corte decorreram mais de cinco anos. Compreendo, no entanto, que o prazo dos cinco anos não é interrompido apenas pela instauração da TCE no âmbito do TCU ou do órgão/entidade concedente. Entendo que **o referido prazo é interrompido pela prática de algum ato que, de alguma forma, leve ao conhecimento do responsável conveniente a adotar alguma providência atinente à prestação de contas, seja solicitando-a integralmente em razão de omissão, seja requisitando outras informações ou documentos complementares.**” (grifos acrescentados)

No mesmo sentido, o Acórdão 6.344/2009 – 2ª Câmara.

Por derradeiro, veja-se excerto do pertinente pronunciamento do Ex.^{mo} Procurador-Geral Paulo Bugarin nos autos do TC-000.654/2011-6, ainda não julgado, que trata de TCE decorrente da execução do Convênio MTE/SPPE/Codefat 103/2004 – SDS:

“II

4. No âmbito do TCU, após a realização de inspeção e de diligências, com vistas ao completo saneamento dos autos, a SecexPrevi procedeu à análise das informações e documentos encaminhados e, em sequência, promoveu a citação solidária dos seguintes responsáveis pelo dano apurado, no valor histórico de R\$ 2.665.976,04: **Enilson Simões de Moura, presidente da SDS na época dos fatos e gestor dos recursos; da própria SDS; do Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida; da Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp; e do Instituto Gente, sendo as três últimas entidades contratadas pela SDS para a realização dos serviços previstos no convênio.**

5. Em atendimento à citação, o Sr. Enilson, a SDS e o Instituto Gente, por intermédio de seus representantes legais, apresentaram suas alegações de defesa constantes das peças 118 e 119, enquanto a Qualivida e a Cotradasp não responderam à citação. Por este motivo, essas entidades devem ser consideradas revéis neste processo, para todos os efeitos, podendo, assim, dar prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. Conforme a análise efetuada na instrução de peça 120, complementada pela instrução conclusiva de peça 129, em razão de novos elementos de defesa juntados pelo gestor, depreende-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Enilson e pelas entidades SDS e Instituto Gente não são suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pela referida Entidade Sindical no âmbito do aludido Convênio MTE/SPPE/Codefat nº 103/2004, sendo, dessa forma, inaptos para afastar a existência do débito apurado nestes autos e atribuído, solidariamente, aos responsáveis citados.

7. **No que concerne às entidades contratadas pela SDS para execução das atividades conveniadas, a SecexPrevi, na linha defendida na instrução, entende que suas responsabilidades solidárias devem ser afastadas neste processo. Porém, na avaliação daquela unidade técnica, essa compreensão não decorre da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário ou da ilegitimidade dessas entidades para figurar no polo passivo desta TCE, como pretendem os defendentes, mas sim do**



suposto comprometimento do exercício pleno do direito de ampla defesa em razão do extenso lapso temporal decorrido entre a execução do contrato e a citação promovida pelo Tribunal.

8. De acordo com a instrução, na parte referente à análise das alegações de defesa apresentadas pelo representante do Instituto Gente, contrariamente ao ocorrido com a SDS, entidade conveniente, não consta nos autos qualquer evidência de que aquele Instituto tenha sido instado a se manifestar desde a execução do contrato e somente depois de transcorridos mais de sete anos essa entidade foi questionada sobre o adimplemento do ajuste, por meio da citação efetivada pelo TCU. **Aliado a esse fato, não havia previsão expressa no Convênio nº 103/2004 que obrigasse as entidades contratadas pela SDS a manter arquivada a documentação comprobatória da execução dos contratos até o presente momento.**

9. Desse modo, a unidade técnica considera que a defesa apresentada pelo Instituto Gente aproveita às entidades revéis, Qualivida e Cotradasp, no que concerne às circunstâncias objetivas, para, também, excluí-las da relação processual, a teor do disposto no art. 161 do RI/TCU.

III

10. Com as devidas vênias, não compartilho do entendimento de que as entidades contratadas pela SDS para a prestação dos serviços conveniados devem ser excluídas da responsabilidade solidária pelo débito apurado nestes autos, sob o argumento de ter havido suposto prejuízo ao direito de defesa, em razão do tempo decorrido desde a execução dos respectivos contratos até a citação do Tribunal.

11. Primeiramente, pelo fato de que estas mesmas entidades vêm sendo responsabilizadas em diversos outros processos de tomada de contas especial em tramitação neste Tribunal, como, por exemplo, os TCs nºs 022.415/2009-5, 022.581/2009-6, 012.197/2009-0, 011.743/2009-8 e 013.181/2009-5, nos quais elas foram regularmente citadas, em solidariedade com o gestor da SDS, Sr. Enilson, e apresentaram suas alegações de defesa, sem que fosse questionado, no âmbito da unidade técnica, o alegado cerceamento de defesa.

12. Registre-se que, nos processos citados no parágrafo anterior, de conteúdos semelhantes ao do processo que ora se examina, essas entidades vêm respondendo por contratos de prestação de serviços para a execução de ações de educação profissional celebrados com a SDS, em decorrência de convênios firmados no âmbito do Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, desde o ano de 2000 até 2002. Portanto, no presente processo, em que se apuram irregularidades na execução do Convênio nº 103/2004, bem mais recente, a meu ver, não procede o argumento de que houve prejuízo à defesa das entidades privadas contratadas em razão do tempo decorrido desde a execução dos contratos, no exercício de 2004, até a citação desta Corte, efetivada em 2012.

13. Neste contexto, em reforço à tese de que não existiu cerceamento de defesa em virtude do tempo decorrido, ressalto que no TC nº 022.415/2009-5, acima citado, no qual se examina a execução do Contrato de Prestação de Serviços nº 03/2001, celebrado entre a SDS e o Instituto Gente, vinculado ao Convênio nº 03/2001, firmado entre aquela Entidade Sindical e o Ministério do Trabalho e Emprego, consta que a Comissão de TCE, mediante o Ofício CTCE nº 003/2006, de 14/02/2006, solicitou àquele Instituto relação de documentos referentes a todos os contratos celebrados com a SDS, no âmbito dos



convênios firmados com o MTE, relativos ao Planfor, nos exercícios de 2000, 2001 e 2002 (peça 7, p. 29-30, daquele processo eletrônico), ou justificativas por escrito, no caso de não apresentação de qualquer documento solicitado.

14. Em 02/03/2006, o Instituto respondeu à presidente da CTCE, que, não obstante julgasse mais objetivo e oportuno que a solicitação fosse dirigida à SDS (peça 7, p. 32), não haveria restrições para a apresentação dos documentos e informações solicitados (grifo nosso). Ora, se o próprio Instituto afirmou, naquele processo de natureza similar, que não haveria impedimento para o encaminhamento da documentação referente aos contratos firmados no âmbito do Planfor, não vislumbro, no presente processo, qualquer restrição à defesa dessa entidade e/ou das demais contratadas pela SDS (Qualivida e Cotradasp), que ficaram revéis, em razão do tempo decorrido entre a execução dos contratos e a citação do Tribunal, que, aliás, é inferior a dez anos, prazo fixado no inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012, para a dispensa da instauração de tomada de contas especial e encaminhamento para julgamento do Tribunal.

15. Quanto ao mérito, considerando que os responsáveis que apresentaram defesa não lograram comprovar documentalmente e de forma efetiva a realização de todas as atividades previstas no objeto do referido Convênio MTE/SPPE/Codefat nº 103/2004 – SDS, conforme evidenciado nas análises constantes das supracitadas instruções de peças 120 e 129, observa-se que, em geral, a proposta de encaminhamento oferecida pela SecexPrevi está em conformidade com as provas dos autos e com a jurisprudência do TCU até então predominante em casos semelhantes ao examinado neste processo, exceto no que se refere à exclusão da responsabilidade solidária das entidades Instituto Gente, Qualivida e Cotradasp, que, a meu juízo, não é cabível, pelas razões expostas nos itens 10 a 14 deste parecer.

16. Entretanto, no caso concreto em exame, entendo aplicável o novo entendimento adotado pelo Tribunal quando da prolação do recente Acórdão nº 946/2013 – Plenário (TC nº 004.526/2001-0 e processos apensos), em sede de recurso de reconsideração em tomada de contas especial, no qual foi aprovada a tese de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, II, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 5º, II e 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92. Desse modo, além de julgar as contas do gestor, Sr. Enilson Simões de Moura, esta Corte poderá, também, julgar irregulares as contas das entidades privadas SDS, Instituto Gente, Qualivida e Cotradasp, responsáveis solidárias pelo dano causado aos cofres públicos federais.

IV

17. Ante o exposto, este representante do MP/TCU manifesta-se, no mérito, de acordo, parcialmente, com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica na instrução de peça 129, p. 04/06, corroborada pelos pronunciamentos de peças 130 e 131, com as seguintes alterações:

- a) excluir o item I da proposta condenatória, renumerando-se os demais itens;
- b) no item III, julgar irregulares também as contas das entidades SDS, Qualivida, Cotradasp e Instituto Gente;



c) no item IV, incluir no rol de condenados solidariamente ao ressarcimento do débito o Instituto Gente, a Qualivida e a Cotradasp; e

d) no item V, aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, também, às entidades citadas no item anterior.” (destaques acrescidos)

Nestes autos, a responsabilidade da SDS, assim como do sr. Enilson, dirigente da entidade, pela reparação do dano também está 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 convenente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos.”

c) Acórdão 1.310/2014 – Plenário:

“A regra de responsabilização solidária da pessoa jurídica de direito privado executora do convênio e de seu dirigente (Acórdão 2.763/2011 – Plenário) não se aplica à situação em que a pessoa jurídica sem fins lucrativos é contratada pelo ente público convenente, hipótese em que, em regra, a responsabilidade não incide sobre o dirigente dessa pessoa jurídica contratada.”

Sobre a responsabilidade do Qualivida, 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).

Na linha do Acórdão 1.174/2009 – 1ª Câmara, *“diante da constatação de que o prejuízo causado aos cofres públicos foi ocasionado com a concorrência de outros agentes, a reparação desse prejuízo não pode ser imputada exclusivamente a um responsável, sob pena de ofensa aos princípios da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade”*.

Nessa ordem de ideias, *“é responsável solidário pelos danos causados ao erário todo aquele que contribui para a consecução destes danos”* (Acórdão 288/2011 – 2ª Câmara), ou seja, o ônus de indenizar o erário recai sobre todo e qualquer agente que integre a cadeia causal que culminou com o dano, a teor do disposto no artigo 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.



III

Ante o exposto, e em atenção à oitiva regimental propiciada por Vossa Excelência (peça 48), manifesta-se o Ministério Público parcialmente de acordo com as conclusões da SecexPrevi (peças 45 a 47), sugerindo os seguintes ajustes na proposta de encaminhamento à peça 45:

a) itens II e III: julgar as contas das pessoas jurídicas (SDS e Qualivida), com base no artigo 2º, parágrafo único, da IN/TCU 71/2012 e no entendimento adotado, v.g., nos Acórdãos 946/2013 e 2.545/2013, ambos do Plenário, no sentido de que “*é juridicamente possível o Tribunal julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992*”, e também condenar solidariamente o Qualivida, aplicando-lhe multa proporcional ao valor do dano;

b) item V: incluir juros de mora sobre o valor do débito;

c) item VII: remeter cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo.

A proposição do Ministério Público é, pois, no seguinte sentido:

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

II – julgar irregulares, com base nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Enilson Simões de Moura, ex-presidente da SDS (CPF: 133.447.906-25), da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e do Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de **R\$ 235.000,00**, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, desde **11.10.2002**¹ até o efetivo recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU;

III – aplicar individualmente ao sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e ao Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10), com base nos artigos 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992, multa proporcional ao valor do dano, fixando-lhes 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 artigo 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 for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV – autorizar, caso requerido, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes do acórdão que vier a ser proferido em até 36 (trinta e seis) parcelas, acrescidas dos encargos legais devidos 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 artigo 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das medidas legais;

V – autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

¹ O termo inicial da dívida (11.10.2002) corresponde à 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).



VI – remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do artigo 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

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

Brasília, 20 de junho de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador