



**TC 009.770/2009-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

**Responsáveis:** Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10)

**Advogados:** Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782), Thiago Groszewich Brito (OAB/DF 31.762), Mário Amaral da Silva Neto (OAB/DF 36.085) – procuração constante da peça 426

**Inte ressado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em razão dos fatos apontados em Relatório da Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE (SPPE/MTE) e por determinação do Acórdão 851/2003 – TCU – Plenário (peça 1, p. 8-36), que tratou de acompanhamento/auditoria de convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) com diversas entidades sindicais.

2. A presente TCE cuida do Contrato de Prestação de Serviços 1/2001, com vigência de 4/4/2001 a 31/12/2001, celebrado entre a Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS e o Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador-Qualivida (peça 6, p. 49-52, e peça 7, p. 1-4).

## **HISTÓRICO**

3. A instrução inicial relatou as irregularidades identificadas pela Comissão de TCE (peças 11 e 12). Esta, por sua vez, concluiu pela inexecução do contrato, pela não comprovação da utilização dos recursos no objeto contratado e, por conseguinte, pela existência de débito de R\$ 7.545.012,97 (peça 14, p. 42).

4. Após exame dos documentos autuados nas peças 15-194, a instrução inicial entendeu ter ficado parcialmente comprovada a execução do Contrato 1/2001. Apurou, então, débito de R\$ 4.106.195,26 e propôs a citação da Qualivida e do Sr. Enilson Simões Moura, presidente da SDS.

5. Depois, verificou-se a necessidade de citar também a SDS como responsável solidária pelo débito. Ao mesmo tempo, a Qualivida e o Sr. Enilson foram comunicados da inclusão de outro responsável solidário para, se quisessem, apresentar novas alegações de defesa.

6. Realizadas as citações, apenas o Sr. Enilson apresentou, em 25/4/2011 e em 5/9/2011, a defesa que foi autuada nas peças 197-199 e 202-241. Posteriormente, em 9/9/2012, juntou petição à peça 266, acompanhada dos documentos que passaram a compor as peças 266-412.

7. Em 27/11/2011, a SDS solicitou prorrogação de prazo para apresentar alegações de defesa (peça 251) e foi-lhe deferido, conforme despacho à peça 257, mas permaneceu silente.

---



8. Após a nova instrução de mérito (peça 416), o pronunciamento do titular da Unidade Técnica (peça 418) e o parecer do Representante do Ministério Público (peça 424), a SDS atravessou uma petição, em 30/7/2013, requerendo a juntada de documentos (peça 429), o que lhe foi deferido, conforme despacho à peça 432, passando a compor as peças 425-429.

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. A SDS requereu a juntada dos documentos com fulcro no art. 160, §1º, do Regimento Interno, que reza o seguinte: “As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência. Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos” (grifo nosso).

10. Ocorre que a etapa de instrução do processo termina no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo (art. 160, § 2º). Neste caso concreto, a etapa de instrução terminou em 21/6/2013 (peça 418). Sendo assim, o pedido de juntada dos documentos em questão, protocolado em 30/7/2013, mostra-se, a toda evidência, inadmissível à luz do Regimento Interno.

11. Conforme ressaltado na instrução precedente (peça 416, p. 9, itens 93-95), a SDS havia apresentado uma segunda peça de defesa, em setembro de 2011, tendo sido examinados os elementos constantes das peças 204 a 240, quando se constatou a repetição da maioria dos documentos trazidos naquela oportunidade. Em 2012, o Sr. Enilson voltou a apresentar volumosa quantidade de documentos, os quais se encontram nas peças 267 a 412. Após longo tempo despendido na análise desses documentos, verificou-se, mais uma vez, que a maioria já tinha sido apresentada ao Tribunal.

12. Desta vez, a SDS trouxe aos autos 1.558 páginas de documentos autuados nas peças 425, 427 e 428, os quais terão que ser analisados e confrontados com os que já existem nos autos, para se verificar se são realmente novos ou, como se verificou das outras vezes neste processo, meramente repetições dos já existentes.

13. Com efeito, a juntada de documentos a conta-gotas, como fazem as partes neste caso, tem prejudicado o andamento normal desta TCE, tanto que desde a sua instauração (outubro de 2005) até a presente data, já se passaram mais de oito anos (peça 1, p. 6). Além disso, tal prática tem provocado um retrabalho dispendioso, pois o grande volume de documentos apresentados em diversas oportunidades requer o emprego de elevada quantidade de horas de trabalho da Secretaria, do Ministério Público e do próprio Gabinete do Relator.

14. Ademais, essa prática fere de morte o princípio da eventualidade ou da preclusão, segundo o qual cada faculdade processual deve ser exercitada pela parte dentro da fase adequada, sob pena de perder a oportunidade de praticar o ato respectivo.

15. Admitir a juntada de documentos requerida por meio da última petição atravessada nos autos (peça 429) é tornar letra morta a norma do Regimento Interno aplicável a este caso (art. 160, §§1º e 2º), impedindo, dessa forma, que se alcance a necessária duração razoável do processo (Constituição, art. 5º, inciso LXXVIII), podendo vir a constituir precedente desta Corte de Contas para todos os responsáveis que, no futuro, se encontrarem em situação idêntica e exercitarem a mesma faculdade processual, a despeito de a norma regimental não o permitir.

16. Assim sendo, ao final será proposto, com fulcro no art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o não conhecimento da documentação apresentada intempestivamente, constante das peças 425-429 e, no mérito, será proposto o encaminhamento construído no âmbito desta Unidade Técnica nos termos da instrução anterior (peças 416-418). Todavia, em cumprimento ao despacho constante da peça 432, e tendo em vista a hipótese de o Colegiado não acolher as propostas aqui ventiladas, será

realizado o exame da referida documentação e apresentada, em caráter sucessivo, a respectiva proposta de mérito.

## EXAME TÉCNICO

17. As alegações de defesa apresentadas anteriormente, em várias oportunidades, pelo Sr. Enilson Simões de Moura, pela SDS e pela Qualivida, juntamente com as respectivas documentações, foram analisadas na instrução precedente (peça 416), cujo encaminhamento teve a concordância do corpo dirigente desta Unidade Técnica (peças 417 e 418), assim como do Representante do Ministério Público (peça 424). Dessa forma, para que se tenha plena compreensão dos fatos, os itens da citação (peça 12, p. 15-20) e a análise já realizada na instrução precedente serão aqui reproduzidos, no que têm de essencial. Então far-se-á a análise dos documentos ora juntados, peças 425-429.

### Itens da citação

Não comprovação do alcance da meta de 83.200 beneficiados com o desenvolvimento de materiais didáticos para habilidades básicas e de gestão (meta “a”)

Não comprovação do alcance da meta de 22.440 beneficiados com o desenvolvimento de materiais didáticos para habilidades específicas na área de turismo, hospitalidade e gastronomia (meta “b”)

Não comprovação do alcance da meta de 2.000 treinandos com a realização de eventos integrados, compreendendo oficinas, seminários e teleconferências (meta “c”)

Não comprovação de 55,6% da meta de treinar 35.860 pessoas por meio de ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho (meta “e”)

### Alegações de defesa do Sr. Enilson Simões de Moura (peça 197, p. 2-19)

#### Análise

18. Em relação ao alegado lapso temporal entre realização dos cursos e apuração das irregularidades, ocorre o seguinte.

19. O Convênio 3/2001 foi firmado em 16/3/2001, com vigência até 28/2/2003, prorrogada até 30/4/2003 (peça 3, p. 12-24 e peça 5, p. 19). Já o Contrato 1/2001, vinculado ao referido convênio, foi assinado em 4/4/2001 (peça 6 e peça 7, p. 1-4).

20. Pois bem. Em 9/7/2003, o Tribunal determinou ao MTE, por meio do Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, que reexaminasse as contas dos convênios com as centrais sindicais, em razão de irregularidades detectadas à época (peça 1, p. 38-53 e peça 2, p. 1-13).

21. No relatório produzido pela Comissão de Reexame, constituída pela Portaria 1005/2003, de 30/7/2003, consta, nos itens 4.1 a 4.4, que a SDS foi notificada por mais de uma vez, em agosto de 2003, para comprovar a execução do objeto do convênio. No entanto, após a análise da documentação encaminhada, verificou-se que esta não foi suficiente para tal comprovação (peça 1, p. 23).

22. Com efeito, no item 4.7 do mencionado relatório, consta que, em junho de 2005, a SDS foi novamente notificada a apresentar documentos (peça 1, p. 24).

23. Ocorre que a Comissão de Reexame apontou diversas irregularidades, o que motivou a constituição da Comissão de Tomada de Contas Especial, por meio da Portaria 58/2005, de 5/10/2005, para investigar contratos firmados com as executoras Qualivida e Instituto Gente (peça 1, p. 5).

24. O Sr. Enilson era o presidente da SDS, à época das investigações. A ele foram dirigidos os ofícios CTCE 1/2005 e 1/2006, solicitando apresentar documentos comprobatórios da execução dos contratos firmados com a Qualivida (peça 2, p. 15, e peça 8, p. 13-14). Como não os apresentou, a



Comissão de TCE promoveu a citação dele e da SDS, em 30/6/2006 (peça 10, p. 5-8). Portanto, o presidente da SDS tinha ciência das apurações relativas ao convênio realizadas no período de 2003 a 2007. Logo, deveria ter mantido a guarda da documentação comprobatória.

25. Além disso, a IN/STN nº 1/97 (art. 30, § 1º) previa, à época, que os documentos deveriam ser mantidos em arquivo, no local em que foram contabilizados, à disposição dos órgãos de controle, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão. De acordo com o entendimento desta Corte, esse prazo é contado a partir da data de julgamento das contas do órgão concedente, conforme restou assentado no voto que fundamentou o Acórdão 359/2007 – TCU – 2ª Câmara.

26. No caso, o exercício da concessão é 2001, ano em que o Convênio 3/2001 e o Contrato 1/2001 foram firmados. As contas do Departamento de Qualificação - DEQ, responsável pelas ações de treinamento, foram julgadas em 2007 (Acórdão 615/2007 – TCU – 1ª Câmara). Sendo assim, os documentos do convênio deveriam ser mantidos em arquivo pela conveniente até 2012.

27. Mesmo que se considere para início da contagem do prazo a data de encerramento do convênio, 30/4/2003, ainda assim a SDS teria a obrigação de manter a guarda dos documentos até 2008, que é posterior à data da notificação efetuada pelo MTE.

28. Portanto, ao contrário do alegado pelo defendente, não houve o transcurso do prazo de cinco anos previsto no art. 30, § 1º, da IN/STN nº 1/97.

29. O art. 551 da CLT trata de prazo para a guarda de documentos comprobatórios de atos de receita e despesa das entidades sindicais, e não de documentos relativos a convênios, daí porque não se aplica ao presente caso.

30. Sobre o argumento de que a IN 13/96 previa a responsabilização solidária da autoridade competente por omissão na adoção de providências com vistas à apuração dos fatos em até 180 dias, verifica-se que esse dispositivo não seria cabível, ante a orientação contida no Acórdão 851/2003 – TCU – Plenário para que fossem reexaminadas as prestações de contas dos convênios firmados entre 2000 e 2001, atendida pelo MTE, inclusive mediante a instauração desta TCE.

31. Quanto à afirmação de que os documentos comprobatórios das ações foram apresentados ao MTE, constam dos autos, relativamente ao ano de 2001, listas de frequência e relação de treinandos inscritos, além de relação de pagamentos da SDS para diversas executoras, os quais foram analisados na instrução inicial (peça 11, p. 65, e peça 12, p. 1-13). Esses documentos e aqueles apresentados pelo Sr. Enilson nas peças 197-199 e 202-242 serão analisados nos itens 48-63 desta instrução.

32. Em relação à alegada precariedade em que transcorreu a execução do Planfor em âmbito nacional, embora repercuta negativamente no alcance de resultados do Programa, ela não justifica a não realização do pactuado, nem a ausência de documentação apta a comprovar a execução das ações. Portanto, as falhas estruturais do Planfor não podem ser consideradas como fatores determinantes das irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial.

33. Ademais, problemas estruturais e metas audaciosas do Programa não exoneram a conveniente de observar os dispositivos legais que regiam a avença, entre eles aquele que determinava a guarda dos documentos comprobatórios da aplicação regular do montante recebido.

34. O defendente alega ter havido obstáculo ao exercício da ampla defesa. No entanto, desde 2003, a SDS, representada pelo Sr. Enilson, estava ciente da apuração em curso sobre o Convênio 3/2001. Sendo assim, os responsáveis deveriam ter guardado a documentação em arquivo, daí porque se entende que a alegação não procede.



35. Além disso, como já mencionado anteriormente, considerando que o julgamento das contas do DEQ/SPPE relativas ao exercício de 2001 só ocorreu em 2007, de acordo com a IN 1/97, a SDS estaria obrigada a manter a guarda dos documentos comprobatórios até 2012.
36. O defendente alega ilegitimidade para figurar como responsável. No entanto, esta Corte já decidiu, em sede de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, por meio do Acórdão 2.763/2011 – TCU – Plenário, firmar o entendimento de que, 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, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano. Esse é o entendimento aplicável ao caso em exame, e não o invocado pelo responsável, qual seja, o do Acórdão 1.974/2010–TCU–Plenário.
37. Assim, a responsabilidade pelo dano recai sobre a SDS e sobre o seu presidente, Sr. Enilson, tendo a citação solidária sido realizada corretamente pela então 5ª Secex.
38. À luz da Constituição Federal, art. 71, inciso II, o TCU não julga as contas de uma entidade, mas dos agentes responsáveis por valores públicos. Nessa linha de raciocínio, ao proferir o voto que fundamentou o decidido no Acórdão 2.643/2007 – TCU – 1ª Câmara, o Eminentíssimo Ministro Marcos Vileça argumentou que as instituições que atuam em colaboração com o Estado não praticam ato algum, senão por meio de seus representantes, os quais respondem pessoalmente por omissões ou irregularidades decorrentes de atos praticados. Assim, cabe ao gestor comprovar a fiel execução da avença e o correto emprego dos recursos públicos.
39. Ainda sobre essa questão, os julgados mencionados pelo Sr. Enilson não se assemelham ao caso em exame, senão vejamos. O Acórdão 1.830/2006 – TCU – Plenário trata da exclusão de responsabilidade de dirigentes de entidades **contratadas**, o que não se aplica ao defendente. Diferentemente das relações de natureza contratual, nas quais as obrigações restringem-se, em princípio, à pessoa jurídica contratada, no caso de convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela comprovação do regular emprego dos recursos públicos, consoante o disposto no art. 145 do Decreto 93.872/1986.
40. O mesmo se aplica ao Acórdão 1.112/2005 – TCU – Plenário. Aqui a responsabilidade excluída foi a da presidente da entidade contratada pelo Governo do Distrito Federal. Já no caso em exame, o Sr. Enilson é o presidente da conveniente e não da contratada, que foi a Qualivida.
41. Quanto ao TC 027.921/2008-4, os documentos ali apresentados foram capazes de comprovar a execução do contrato, ao passo que no presente caso isto se verificou apenas parcialmente.
42. Pelo exposto, a alegada ilegitimidade passiva do responsável não procede.
43. No tocante ao relatório de avaliação elaborado pela UnB, a questão foi analisada adiante, nos itens 68-70.
44. Sobre a alegada aprovação das contas da SDS pelo MTE, isso não impede que, após tomar conhecimento da existência de indícios de irregularidades, este Tribunal determine o reexame das mesmas, como fez neste caso. Ocorre que na auditoria objeto do TC 015.794/2001-0, constatou-se que as prestações de contas se limitavam a informar para quais executoras os recursos haviam sido transferidos, omitindo dados sobre a execução financeira e sobre a execução física, tais como quem ministrou os cursos, quando, onde e para quantos alunos (Acórdão 851/2003–TCU–Plenário, peça 1, p.42).
45. Além disso, a referida aprovação foi parcial e relativa a 2000 e 2001, sem relação, portanto, com o contrato em exame.



46. Em relação ao suposto desaparecimento de documentos enviados pela SDS à Comissão de TCE, verifica-se que o próprio documento mencionado pela entidade (Ofício 286/SE-MTE, reproduzido em parte na peça 197, p. 29) esclarece que já foram encontrados.
47. O defendente alega ter sofrido cerceamento ao direito de defesa. No entanto, observa-se que esse direito foi-lhe assegurado nos presentes autos, mediante a citação válida (Ofícios 238 e 1.408/2011-TCU/SECEX-5, peça 12, p. 18-20 e 64-66). Suas alegações de defesa constantes das peças 197-199 foram devidamente analisadas pelas instâncias deste Tribunal. Sendo assim, possíveis falhas cometidas no âmbito do MTE não prejudicaram o exercício do seu direito à ampla defesa.
48. Quanto à realização dos cursos, no que tange às metas “a” e “b”, relativas à produção de material didático para 83.200 e 22.440 treinandos, respectivamente, embora o responsável alegue não ser possível afirmar que nada foi distribuído, a conclusão, no mesmo sentido da instrução inicial, é que não ficou demonstrada a distribuição do material aos alunos. Conforme relatado nos itens 35 a 38 (peça 12, p. 7), não há comprovação de que foi confeccionada e entregue a quantidade de exemplares que atinja o número de treinandos pactuado. O número de pessoas a serem beneficiadas sequer corresponde àquele previsto para qualificação profissional. O quadro da peça 12, p. 1-2 evidencia as discrepâncias.
49. Ademais, não se comprovou a realização da totalidade dos cursos previstos, razão pela qual mantém-se o débito relativo à confecção e distribuição do material didático aos alunos. Conclui-se que as alegações de defesa mostram-se incapazes para infirmar o descumprimento das metas “a” e “b”, permanecendo os débitos a elas correspondentes, de R\$ 732.441,10 e R\$ 360.000,00, respectivamente.
50. Quanto à meta “c”, o responsável limitou-se a dizer que as listas apresentadas, que não têm assinatura, não poderiam ser desconsideradas.
51. A análise contida na instrução inicial, itens 39-40 (peça 12, p. 7), registra que a Oficina de Trabalho foi promovida pela SDS e que a Qualivida esteve presente como participante e não como organizadora. Visto que o responsável não conseguiu demonstrar a realização dos treinamentos, mantém-se a referida análise inicial, permanecendo o débito de R\$ 1.000.000,00.
52. Quanto à realização dos cursos previstos na meta “e”, utilizando-se como parâmetro de comprovação os elementos previstos na jurisprudência deste Tribunal, quais sejam, alunos, instrutores e espaço físico, buscou-se localizar, na documentação acostada aos autos, documentos que demonstrassem a realização dos eventos não comprovados por ocasião da instrução inicial (peça 12). Nesta, a extensa quantidade de documentos relativos aos cursos previstos na meta “e” foi analisada e catalogada, tendo sido elaborada a planilha que constitui a peça 11, p. 38-63.
53. Em setembro de 2011, foi apresentada uma segunda peça de defesa, tendo sido examinados os elementos constantes das peças 204 a 240, quando se verificou a repetição da maioria dos documentos trazidos a fim de demonstrar a execução dos cursos.
54. Em 2012, o Sr. Enilson apresentou volumosa quantidade de documentos - peças 267 a 412. Após uma dispendiosa análise, verificou-se, mais uma vez, que a maioria já tinha sido apresentada ao Tribunal.
55. A planilha contida na peça 413 consolida todos os elementos trazidos aos autos para comprovar o cumprimento do contrato firmado pela SDS com a Qualivida. Está ordenada por nome de curso e número da turma, de modo a agrupar as repetições, que foram destacadas em amarelo. As linhas marcadas em cinza referem-se às turmas sem repetição de documentos após a instrução inicial, já consideradas para redução do débito à época da citação.

56. No caso dos cursos cuja documentação ainda não tinha sido analisada por ocasião da citação, manteve-se a cor branca para as linhas da planilha e procedeu-se à elaboração de uma outra tabela, a fim de verificar quanto seria abatido do débito inicialmente apontado. A planilha na peça 414 consolida as turmas novas.

57. Não obstante os números das turmas serem coincidentes, conforme se verifica na primeira coluna da tabela na peça 413, procedeu-se à conferência de algumas delas, no intuito de verificar se eram, de fato, as mesmas. Tal procedimento foi adotado em razão de a catalogação dos documentos, quando da instrução inicial e por ocasião das análises posteriores, apresentar algumas diferenças na forma de registrar o nome do instrutor e a localidade em que o curso foi ministrado. Em alguns casos, os nomes dos instrutores são diferentes, tendo em vista que, no exame dos documentos nas peças 267 a 412, foi utilizado, quando existente, o nome do instrutor da disciplina “Habilidades Específicas”, o que não ocorreu para todos os cursos quando da instrução inicial.

58. O referido trabalho foi feito por amostra, em razão do dispêndio de tempo na conferência de documentos que já tinham sido apresentados e que não se encontravam designados por peça e página, pois, à época da primeira análise, o processo ainda não estava no formato eletrônico. A planilha na peça 415 traz os exemplos examinados, indicando a localização antes e depois da conversão do processo, bem como demonstrando que se trata das mesmas turmas.

59. Da análise dos documentos considerados novos por ocasião da instrução precedente (peça 414), verificou-se que foram apresentados elementos capazes de demonstrar o treinamento de mais 3.125 alunos, o que eleva o número de treinados de 15.923 para 19.048, alterando o percentual de execução da meta “e” de 44,4% para 53,11% (19.048/35.860).

60. Além do exame dos documentos trazidos pelo responsável, verificou-se que a documentação acostada pela defesa no TC 011.362/2009-1 não se referia ao contrato em exame naqueles autos, mas sim ao em análise neste processo. Assim, no intuito de checar a utilidade dos elementos lá apresentados para a redução do débito objeto desta TCE, procedeu-se ao comparativo entre as planilhas elaboradas durante a análise dos dois processos (peça 60 do TC 011.362/2009-1 e peça 413 destes autos). Entretanto, verificou-se que não há documentos diferentes dos já catalogados nesta TCE.

61. Dessa forma, ao término da análise realizada na instrução precedente, restaram sem comprovação 46,89% dos treinamentos mencionados no relatório de execução elaborado pela Qualivida, o que corresponde a um débito de R\$ 1.698.290,16 (tomando-se por base o valor previsto para a execução da meta “e”, que era de R\$ 3.621.860,00).

62. O responsável afirma que houve problemas no Sigae (peça 197, p. 31). Ocorre que isto não o desonera da obrigação de comprovar a execução das ações pactuadas. A falta de confiabilidade dos dados inseridos no sistema não impediria o Sr. Enilson, na qualidade de presidente da SDS e gestor dos recursos do convênio, de apresentar documentos como listas de presença, recibos de pagamento dos instrutores, relação dos locais de execução dos cursos, entre outros, capazes de demonstrar, segundo a jurisprudência do TCU, a execução do convênio.

63. O defendente aduz que a Comissão de TCE poderia ter tentado confirmar a participação dos alunos (peça 197, p. 32). Ocorre que sobre o gestor recai o ônus de provar o cumprimento da avença e a correta aplicação dos recursos que lhe foram confiados, não sendo admissível a pretensão de transferi-lo para a referida Comissão.



64. A prestação de contas deve revestir-se das formalidades legais e conter documentos aptos a provar a regular destinação dos recursos. Neste caso, os documentos apresentados não demonstraram a integral execução do objeto conveniado, remanescendo débito a ser ressarcido.
65. Permanece o débito relativo à inexecução parcial do Contrato 1/2001, referente às metas “a” (R\$ 732.441,10), “b” (R\$ 360.000,00), “c” (R\$ 1.000.000,00) e “e” (R\$ 1.698.290,16), no valor total de R\$ 3.790.731,26, considerando a diminuição do débito relativo à meta “e” tratada acima.
66. Quanto ao relatório elaborado pela UnB em agosto de 2002, referente à avaliação do programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 (peça 197, p. 49-51, peças 198 e 199), como o próprio responsável menciona, essa avaliação abrangeu aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 3/2001 como um todo, e não apenas do contrato ora examinado. Vale dizer, não teve por escopo a verificação do cumprimento das metas contratadas.
67. O relatório diz que em 2001 a SDS treinou 77.827 pessoas, sendo 31.460 de responsabilidade da Qualivida. Como se observa no “Quadro – Síntese 25” (peça 199, p. 4), a fonte dos dados é o Sigae, o que permite concluir que a apuração desse número não foi da equipe de avaliação externa, sendo que esta fez uma simples menção a ele com base em dados secundários.
68. Observa-se que as informações constantes do Sigae eram inseridas pela própria conveniente, sem que houvesse um mecanismo eficaz por parte do concedente no sentido de aferir e certificar a veracidade desses dados. Portanto, as informações dele extraídas não podem ser consideradas isoladamente, sem estarem respaldadas por documentos.
69. Quanto à afirmação de que “dizer que nenhuma parcela do objeto pactuado foi executada significaria dizer que houve conluio”, essa não é a conclusão a que chegou esta unidade técnica, tanto que o débito imputado é parcial.
70. No tocante à alegada boa-fé e legítimas expectativas criadas em razão das sucessivas aprovações de suas contas (peça 197, p. 42), essa questão acerca das aprovações de contas por parte do MTE já foi objeto de análise nos parágrafos 44-45 desta instrução.
71. O defendente aduz que o ressarcimento aqui determinado configuraria enriquecimento sem causa da Administração. Ocorre que essa tese não prospera, pois o gestor de recursos públicos assume o ônus de provar sua regular aplicação, devendo para isso cumprir as formalidades e apresentar os documentos indispensáveis à demonstração inequívoca da regularidade do destino dado aos recursos, o que, evidentemente, não se perfaz com meras alegações. Neste caso, verifica-se que os argumentos apresentados não se fizeram acompanhar de documentos aptos a afastar, por completo, a irregularidade apurada.
72. Sobre a obrigatoriedade de se comprovar a aplicação dos recursos no objeto do contrato, em diversos casos relativos ao Planfor já apreciados, como aqueles de que tratam os Acórdãos TCU - 1ª Câmara 2.204/2008, 3.036/2009 e 3.037/2009, embora não tenham sido apresentados os respectivos comprovantes de despesas pelas entidades contratadas, ficou comprovada a execução do contrato, por outros meios (listas de frequência, disponibilidade de espaço físico e contratação de instrutores), o Tribunal considerou que restou afastado o débito apurado na TCE, o que neste caso não ocorreu de forma integral, mas apenas parcial.
73. O defendente cita o TC 003.100/2001-8, julgado por meio do Acórdão 5/2004 – TCU – Plenário, afirmando que se trata de precedente com características semelhantes ao do caso ora em exame, para então requerer que o julgamento adotado lá (contas julgadas regulares com ressalva) seja também adotado no presente caso. Cita ainda o precedente do Acórdão 1.314/2009 – TCU – Plenário,
-



afirmando que se trata de situações semelhantes, para requerer que se adote neste caso o mesmo julgamento que foi proferido lá, inclusive com a dispensa de aplicação de multa. Ocorre que, pela leitura do item 4 do Voto que fundamentou o Acórdão 5/2004 – TCU – Plenário, verifica-se que ali as contas foram julgadas regulares com ressalva em virtude de falhas de cunho formal, tendo sido apresentados documentos aptos a comprovar a execução dos cursos. Sendo assim, ao contrário do alegado, não se trata de caso análogo ao que ora se examina, pois, no presente processo, não houve a comprovação integral da execução por meio de documentos. Pelo mesmo motivo, não se justifica dispensar aplicação de multa.

74. Sobre o percentual de evasão previsto no contrato. De fato, o contrato admitia o percentual de 10% como máximo aceitável de evasão, na relação entre matriculados e concluintes das ações de qualificação (peça 7, p. 11). Caso o número de matriculados atingisse a meta pactuada, mas até 10% destes alunos evadissem, ainda assim a contratada receberia a integralidade do valor contratado.

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

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

77. No caso em exame, a apuração quanto aos treinamentos executados ocorreu por turmas comprovadas, cujo débito correspondente foi afastado, ou seja, não foi aplicado o percentual de evasão previsto para os cursos cuja realização ficou demonstrada (peça 11, p. 38-63 e peças 267-412). Por outro lado, em relação às turmas para as quais nenhum documento foi apresentado, conclui-se não ser possível a aplicação do percentual previsto, pois o índice só pode ser aplicado quando a turma existiu.

78. O defendente contesta o valor do débito apurado, alegando que a apuração só foi possível mediante suposições e inferências (peça 197, p. 47). O alegado não pode prosperar, pelas razões que se expõem a seguir.

79. O Contrato 1/2001 previa o desenvolvimento de material didático (metas “a” e “b”), a realização de eventos integrados (oficinas, seminários e teleconferências – meta “c”), a certificação profissional (meta “d”) e o treinamento de 37.860 pessoas (meta “e”), conforme detalhado no Terceiro Termo Aditivo, que acrescentou a meta “e” ao contrato (peça 7, p. 11).

80. Pois bem. Na instrução inicial, considerou-se aceitável apenas parte da documentação apresentada, que comprovou a participação de 7.791 pessoas no fórum previsto na meta “d” e de 15.923 pessoas em cursos previstos na meta “e”. A segunda instrução apurou a comprovação do treinamento de mais 3.125 pessoas (peça 416, p. 10, item 100).

81. O débito correspondeu ao percentual de treinamentos não realizados, tomando por base o valor total repassado à Qualivida para execução da meta “e”, adicionado dos valores relativos ao treinamento constante da meta “c” e à confecção de material didático previsto nas metas “a” e “b”. Assim, o valor a ser ressarcido correspondeu a R\$ 3.790.731,26 (item 65 supra).

82. Diferentemente do alegado, para o cálculo do débito adotou-se parâmetros objetivos, pois correspondeu ao valor de serviços cuja execução não ficou demonstrada integralmente, no caso das metas “a”, “b” e “c”, ou ficou apenas parcialmente, no caso da meta “e”.

83. Os valores são aqueles previstos no contrato e em seus três aditivos, inexistindo outros documentos que estabeleçam custos individualizados por meta e, no caso de treinamentos, por curso a ser ministrado.

84. Ao alegar que “a segurança exigida para a quantificação do débito não pode ser obtida no presente caso, já que sua apuração só foi possível mediante suposições e inferências”, o responsável busca beneficiar-se de sua própria omissão, já que cabia a ele, na condição de gestor de recursos do convênio e signatário do contrato com a Qualivida, exigir o detalhamento, quando da contratação, dos custos de cada uma das ações. Não tendo sido tomada esta providência, entende-se perfeitamente razoável o cálculo do débito tomando por base o percentual de alunos cujo treinamento não restou comprovado, bem assim os valores correspondentes à confecção do material didático.

85. Enfim, o Sr. Enilson Simões de Moura, enquanto representante da SDS e gestor dos recursos federais a esta repassados, tinha o dever de observar as cláusulas do convênio e de garantir a execução do plano de trabalho aprovado, encaminhando ao MTE os documentos necessários ao acompanhamento, controle e avaliação das ações previstas (cláusulas 3.2.1 e 3.2.7 – peça 3, p. 14). Além disso, havia a obrigação expressa de acompanhar e avaliar a participação e a qualidade dos cursos realizados, mantendo cadastro individualizado dos beneficiários (cláusula 3.2.6 – peça 3, p. 14).

86. No entanto, após o exame de toda a documentação carreada aos autos, não se pode inferir boa-fé de sua conduta, visto não ter comprovado a aplicação da totalidade dos recursos geridos, sendo as justificativas apresentadas inaptas para elidir as irregularidades verificadas.

87. O débito apurado remanescente é de R\$ 3.790.731,26, relativo à inexecução das metas “a”, “b”, “c” e “e” (R\$ 732.441,10, R\$ 360.000,00, R\$ 1.000.000,00 e R\$ 1.698.290,16, respectivamente).

88. Portanto, as contas devem ser julgadas irregulares e em débito o responsável, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/1992, por dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por conta do Convênio 3/2001, relativamente ao Contrato de Prestação de Serviços 1/2001.

#### **ALEGAÇÕES DE DEFESA DA SDS**

89. A SDS havia sido citada por meio de ofício, conforme AR acostados na peça 12, p. 67, e peças 249-250, mas não apresentou alegações de defesa, razão pela qual, na instrução precedente (peça 416, p. 15), foi considerada revel, sem prejuízo de serem utilizados em seu favor os argumentos e documentos apresentados pelos demais responsáveis.

#### **DOCUMENTOS ORA JUNTADOS PELA SDS**

90. Desta vez, a SDS atravessou uma petição constante da peça 429, requerendo a juntada dos documentos constantes das peças 425-428, os quais serão aqui analisados, em cumprimento ao despacho do relator (peça 432).

91. Entretanto, conforme exame de admissibilidade realizado nos itens 9-16 supra, a referida petição foi apresentada intempestivamente e, neste caso concreto, com intuito nitidamente protelatório, sendo inadmissível à luz do disposto no art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, razão pela qual será proposto que dela não se conheça. Considerando, no entanto, a hipótese de que o Tribunal assim não entenda, será feita, sucessivamente, outra proposta com base na análise dos documentos que será aqui realizada.

92. Cabe lembrar que a planilha contida na peça 413 consolida todos os elementos trazidos aos autos para comprovar o cumprimento do contrato firmado pela SDS com a Qualivida. Está ordenada por nome de curso e número da turma, de modo a agrupar as repetições, que foram destacadas em amarelo. As linhas marcadas em cinza referem-se às turmas sem repetição de documentos após a instrução inicial, já consideradas para redução do débito à época da citação.



93. No caso dos cursos cuja documentação ainda não tinha sido analisada por ocasião da citação, manteve-se a cor branca para as linhas da planilha. E para verificar quanto seria abatido do débito inicialmente apontado, foi elaborada outra planilha (peça 414) que consolida as turmas novas.

94. Dessa forma, na instrução precedente, o débito foi calculado com base nas planilhas das peças 413-414. Da análise dos documentos ali considerados novos, verificou-se que estes são aptos a demonstrar o treinamento de mais 3.125 alunos, o que eleva o número de treinados de 15.923 para 19.048, alterando o percentual de execução da meta “e” de 44,4% para 53,11% (19.048/35.860).

95. Com efeito, ao término da análise realizada na instrução precedente, restaram sem comprovação 46,89% dos treinamentos mencionados no relatório de execução elaborado pela Qualivida, o que corresponde a um débito de R\$ 1.698.290,16 (tomando-se por base o valor previsto para a execução da meta “e”, que era de R\$ 3.621.860,00).

96. Na presente instrução, seguindo a mesma lógica da precedente, foi elaborada a planilha contida na peça 433, ordenada por nome de curso e número da turma, de modo a destacar as repetições pela cor amarela, de cinza as turmas não repetidas após a instrução inicial, mas que já haviam sido consideradas para redução do débito à época da citação e, de branco, as turmas que não se encontram nas planilhas das peças 413 e 414. Assim, para consolidar as turmas novas, foi elaborada outra planilha (peça 434).

97. Da análise dos documentos ora apresentados, verificou-se que aqueles considerados novos são aptos a demonstrar o treinamento de mais 251 alunos, o que eleva o número de treinados de 15.923 para 19.299, alterando o percentual de execução da meta “e” de 44,4% para 53,82% (19.299/35.860).

98. Assim, após a análise dos documentos ora apresentados, restaram sem comprovação 46,18% dos treinamentos mencionados no relatório de execução elaborado pela Qualivida, o que corresponde a um débito de R\$ 1.672.574,94 (tomando-se por base o valor previsto para a execução da meta “e”, que era de R\$ 3.621.860,00).

99. No mais, a SDS apresentou três questões na petição em análise: 1) os documentos já existentes nos autos e os que ora estão sendo juntados comprovam que todos os cursos, seminários e workshops foram realizados, sendo computada a presença dos participantes; 2) o mesmo entendimento aplicado por meio do Acórdão 17/2005 – TCU – Plenário deve ser aplicado ao presente caso e 3) é incontroversa a realização dos cursos, palestras, pesquisa, confecção de material didático, contratação e especialização de instrutores, sendo injusto e desarrazoado imputar-lhe débito (peça 429, p. 6).

100. Em relação ao entendimento adotado no Acórdão invocado pela defesa da SDS, ele consiste em reconhecer a inexistência de débito quando os documentos acostados forem aptos a comprovar a existência de três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. No presente caso, esses três elementos foram utilizados como parâmetro na análise dos documentos para se verificar quais as turmas cujos cursos foram efetivamente realizados. As outras duas questões perpassam todas as análises realizadas nesta instrução, sobre as quais não há o que acrescentar.

## **ALEGAÇÕES DE DEFESA DA QUALIVIDA**

101. Conforme assentado nos itens 154 e 155 da instrução precedente (peça 416, p. 15), a Qualivida não apresentou alegações de defesa, razão pela qual será considerada revel, sem prejuízo de serem utilizados em seu favor os argumentos e documentos apresentados pelos demais responsáveis.



102. Os ofícios citatórios foram entregues, conforme AR acostados na peça 12, p. 21, e na peça 13, p. 1. As comunicações foram feitas na pessoa do advogado Diego Ricardo Marques, conforme procuração na peça 195, p. 11. Registre-se que, na condição de advogado de todos os responsáveis nestes autos, o Sr. Diego requereu prorrogação de prazo para apresentar defesa por ocasião da citação da SDS, mas não apresentou outros elementos em nome de qualquer dos arrolados nestes autos. Dessa forma, conclui-se que foram supridas as tentativas de obtenção de pronunciamento da Qualivida.

### CONCLUSÃO

103. Os responsáveis não comprovaram a total execução das ações previstas no Contrato 1/2001. Por conseguinte, foi apurado um débito de R\$ 3.790.731,26, relativo à inexecução das metas “a”, “b”, “c” e “e” (R\$ 732.441,10, R\$ 360.000,00, R\$ 1.000.000,00 e R\$ 1.698.290,16, respectivamente).

104. Para fins de ressarcimento, serão consideradas as parcelas e datas dos pagamentos efetuados pela SDS à Qualivida, retroagindo os repasses até perfazer o total devido, conforme quadro abaixo:

Data do pagamento (1)	Valor pago (R\$)
21/6/2001	676.894,16
27/7/2001	535.860,22
16/8/2001	535.860,22
17/9/2001	535.860,22
16/10/2001	535.860,22
16/11/2001	535.860,22
11/12/2001	30.000,00
18/12/2001	270.000,00
24/1/2002	134.536,00
<b>Total</b>	<b>3.790.731,26</b>

(1) Termo de início para correção dos valores, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Qualivida, retroativamente, até perfazer o montante do débito apurado, de R\$ 3.790.731,26, conforme item 157 da instrução precedente (peça 416).

105. A documentação constante das peças 425-429, apresentada intempestivamente pela SDS, não deve ser conhecida, em observância ao disposto no art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno. Todavia, caso a proposta nesse sentido venha a não ser acolhida, será oferecida outra proposta, em caráter sucessivo, contemplando a análise daqueles documentos.

106. Dentre os responsáveis arrolados pela Comissão de TCE, o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, não deve ser responsabilizado neste processo, pelas razões expostas nos itens 75 e 76 da instrução inicial (peça 12, p. 11).

107. Os demais respondem solidariamente pelo débito, conforme o decidido no Acórdão 2.763/2011 – TCU – Plenário.

108. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as contas do Sr. Enilson Simões de Moura sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido



de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor já recolhido, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## BENEFÍCIO DO CONTROLE

109. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial, pode-se mencionar o débito de R\$ 3.790.731,26 a ser imputado pelo TCU e multa a ser aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

- a) excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34);
- b) não conhecer da petição encaminhada pela Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS e demais documentos que a acompanham (peças 425-429), por terem sido apresentados intempestivamente, com inobservância ao disposto no art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;
- c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25);
- d) julgar irregulares, com base no art. 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;
- e) condenar, solidariamente, Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10), em razão da comprovação apenas parcial da execução do Contrato 1/2001, ao pagamento dos valores a seguir indicados, a serem recolhidos aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, desde a respectiva data 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.

Data do pagamento (1)	Valor pago (R\$)
21/6/2001	676.894,16
27/7/2001	535.860,22
16/8/2001	535.860,22
17/9/2001	535.860,22
16/10/2001	535.860,22
16/11/2001	535.860,22
11/12/2001	30.000,00
18/12/2001	270.000,00
24/1/2002	134.536,00
<b>Total</b>	<b>3.790.731,26</b>



(1) Termo de início para correção dos valores, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Qualivida, retroativamente, até perfazer o montante do débito apurado, de R\$ 3.790.731,26, conforme item 157 da instrução precedente (peça 416).

f) aplicar, individualmente, ao Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10), 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 art. 19 da Lei 8.443/1992, a multa prevista no art. 57 dessa Lei, 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 a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) 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;

h) 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;

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

j) dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério do Trabalho e Emprego.

111. **Sucessivamente**, caso o encaminhamento supra não seja acolhido, propõe-se eliminar o item “b” acima, manter os demais e alterar o item “e”, dando-lhe a seguinte redação:

e) condenar, solidariamente, Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89) e Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador - Qualivida (CNPJ 02.188.083/0001-10), em razão da execução apenas parcial do Contrato 1/2001, ao pagamento dos valores a seguir indicados, a serem recolhidos aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, desde a respectiva data 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.

<b>Data do pagamento (1)</b>	<b>Valor pago (R\$)</b>
21/6/2001	<b>651.178,94</b>
27/7/2001	535.860,22
16/8/2001	535.860,22
17/9/2001	535.860,22
16/10/2001	535.860,22
16/11/2001	535.860,22
11/12/2001	30.000,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste – Cosocial**  
**Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social**

---

18/12/2001	270.000,00
24/1/2002	134.536,00
<b>Total</b>	<b>3.765.016,04</b>

(1) Termo de início para correção dos valores, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Qualivida, retroativamente, até perfazer o montante do débito apurado, de R\$ 3.790.731,26, conforme item 157 da instrução precedente (peça 416).

SecexPrevi/2ª Diretoria, em 28/8/2014.

*(assinado eletronicamente)*  
**ARIDES LEITE SANTOS**  
AUFC Matrícula 3089-9