

VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial em que se examina a responsabilidade das entidades Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas-SDS, Qualivida – Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador e Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura, bem assim de Enilson Simões de Moura, ex-presidente da primeira.

2. A presente TCE foi instaurada em virtude de irregularidades na aplicação dos recursos atinentes ao Convênio 03/2001, celebrado entre a SDS e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no âmbito do Plansine, com o objetivo de manter o funcionamento de uma Central de Apoio ao Trabalhador – CAT, na cidade do Rio de Janeiro.

3. Segundo pactuado, objetivou-se a inserção, no período de janeiro a dezembro/2001, de 37.322 trabalhadores no mercado de trabalho e a habilitação de 66.384 trabalhadores ao seguro desemprego. Para execução de parte do objeto conveniado, a SDS contratou a Qualivida e a Cotradasp (fornecimento de mão de obra).

4. O montante total conveniado foi de R\$ 5.684.160,00, sendo que R\$ 4.736.800,00 de origem federal e R\$ 947.360,00 a título de contrapartida.

5. Em relação à execução da meta física, a SDS informa a inserção de 36.900 trabalhadores no mercado de trabalho (98% da meta) e a habilitação de 6.161 trabalhadores ao seguro desemprego (13,80% da meta). Apesar desse último resultado, o MTE aprovou as contas do convênio, essencialmente ante o primeiro resultado. A Comissão de TCE, entretanto, discordou desse posicionamento, por entender que *“o convênio deve ser executado pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada um pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial (Art. 22 da IN/STN/01/97), não podendo a conveniada deixar de se preocupar com as metas assumidas e somente realizar gastos com os recursos repassados”* (fl. 397/p.1).

6. A unidade técnica deste Tribunal, por sua vez, ao ponderar que *“os termos do convênio e as normas do MTE não detalham como se dará a verificação de seu cumprimento, ou seja, quais informações deverão compor o parecer técnico quanto a esse aspecto. ... Assim, considerando que o objeto do convênio era o funcionamento de um posto de atendimento do Sine, que o número de atendimentos realizado depende em grande medida de aspecto não controlado pelo conveniente, qual seja, o fluxo de pessoas à agência, e, em especial, que não há indício nos autos de que a Central de Atendimento ao Trabalhador (CAT) não tenha funcionado durante a vigência do ajuste...”*. entendeu que *“..não cabe responsabilizar os agentes pelo não alcance das metas físicas estabelecidas”*. Posição que anuo.

7. Em relação à execução financeira do convênio, o órgão instrutivo entendeu não ter ficado comprovada a aplicação de **R\$ 2.515.950,28** (a diminuta diferença entre esse valor e o indicado na instrução da unidade técnica ocorre por equívoco de cálculo), valor que engloba despesas cuja execução não foi satisfatoriamente comprovada (inexistência de documentos comprobatórios), no valor de R\$ 1.951.279,18, acrescido de valor de recurso federal aplicado indevidamente em razão da não implementação de contrapartida (R\$ 564.671,10).

8. Dessa forma, propôs o julgamento pela irregularidade das contas de Enilson Simões de Moura, condenando-o solidariamente à SDS ao pagamento do débito e aplicando-lhes a multa do art. 57, da Lei 8.443/92. Segundo entende, deve ser afastada a responsabilidade das empresas contratadas

(Qualivida e Cotradasp), por não lhes caber “a responsabilidade pela guarda dos documentos que comprovassem a execução do contrato”.

9. O Ministério Público corroborou o mérito proposto pela unidade técnica, sugerindo, entretanto, que sejam julgadas irregulares tanto as contas de Enilson Simões de Moura quanto da SDS, nos termos do Acórdão 946/2013-P, por meio do qual foi aprovada a tese de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário.

10. Acolho a proposta de mérito da unidade técnica, endossando sua análise em relação às preliminares levantadas pelos responsáveis. Dissinto, entretanto, do *quantum* do débito por ela apontado, por entender que deva ser (a) abatido, do valor do débito, o montante pago à Cotradasp (R\$ 1.631,355,81), informado na relação de pagamento e (b) recalculado o montante relativo aos recursos federais indevidamente aplicados, em razão da contrapartida não implementada.

10.1 No tocante às entidades contratadas pela conveniente (Qualivida e Cotradasp), a natureza contratual (e não convencional) de suas relações com a SDS as compelem tão somente a executar o objeto contratado, sendo irrelevante se para essa execução foram utilizados os recursos a elas pagos pela contratante ou de outras fontes. A persecução do nexo de causalidade entre os recursos públicos e as despesas realizadas na execução de determinado objeto, pretendida pelo órgão instrutivo, é intrínseca apenas aos convênios.

10.2 Nessas condições, comprovado o pagamento pela SDS às entidades contratadas, fica estabelecido o necessário liame causal com os recursos do convênio.

10.2.1 No caso da Cotradasp, vários são os indícios nesse sentido, como a coerência entre as informações constantes na relação de pagamento (409/491-p.2), no extrato bancário (fls. 1/78-p.1) e nos documentos encaminhados (cópia de cheques e notas fiscais - 309/419-p.77), embora não tenha sido possível remeter documentos relativos a todos os pagamentos. Essa coerência documental aliada à efetiva execução dos serviços pela entidade, uma vez que não há notícia nos autos de que, durante o período contratual, a CAT tenha deixado de funcionar ou tenha funcionado de maneira operacionalmente insatisfatória (veja-se que o contrato visava o fornecimento de mão de obra), comprovam adequadamente, a meu ver, o nexo causal pretendido e a regularidade da execução contratual.

10.2.2 O mesmo não se pode afirmar em relação à Qualivida, pois, o cotejo entre os dados constantes na relação de pagamento (fls. 1/78-p.1), no extrato bancário (fls. 409/491-p.2) e nas cópias dos cheques e nas notas fiscais encaminhadas (fls. 3/105, 282/5, 290, 301/2-p.78; fls. 18/34-p.80) mostra que os valores indicados na primeira, como afetos à entidade, referem-se, na verdade, a pagamentos feitos a outros fornecedores, como Arquivid, Arte Gráficas, Almeidas Papelaria e etc. Assim, o pagamento indicado como a ela pago em 2001 não deve ser aceito, por ausência de comprovação do necessário nexo de causalidade com os recursos do convênio.

10.3 Dessa forma, do total de recursos federais aplicados (**R\$ 4.774.634,68**), que engloba aqueles repassados (R\$ 4.736.800,00), acrescido dos rendimentos da aplicação financeira (R\$ 38.108,49) e subtraído do saldo restituído (R\$ 273,81), **deve ser abatido** o montante relativo às despesas comprovadas (**R\$ 2.295.777,90**) e o valor pago à Cotradasp (**R\$ 1.631,355,81**), o que **resulta** em um débito de **R\$ 847.500,97**.

10.4 Quanto à contrapartida, verifico que a proporção pactuada no termo do convênio (R\$ 5.684.160,00) foi de 83% de participação federal (R\$ 4.736.800,00) e 17% da entidade (R\$ 947,360,00). Assim, do total das despesas aceitas (**R\$ 3.927.133,71**), os recursos federais deveriam ter suportado R\$ 3.259.520,98. Constata-se, assim, o aporte a maior de dinheiro federal no montante de **R\$ 667.612,73**, em decorrência da não aplicação da contrapartida. Logo, tal valor,

relativo a recursos federais indevidamente aportados, deve ser acrescido ao débito acima indicado, que passa a ser **R\$ 1.515.113,70.**

10.4.1 Ressalto que, tendo em vista que os recursos federais foram liberados, essencialmente, em cinco parcelas (janeiro, março, agosto, outubro e dez/2001), entendo razoável que a atualização do débito ocorra a partir da data do último repasse, qual seja 21/12/2001, desprezando-se, assim, a data do pequeníssimo repasse residual de 3/1/2002 (R\$ 1.287,00).

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de março de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator