

## VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada, em 30/6/2006, pelo Ministério do Trabalho e Emprego – TEM em que se examina a responsabilidade dos Srs. Nassim Gabriel Mehedff, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego/MTE, e Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, bem assim dessa última entidade e do Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida, pela inexecução parcial do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 1/2001, firmado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, para execução do Convênio 03/2001, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e a SDS.

2. Esse convênio objetivava estabelecer cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do Planfor. Para execução de parte desse objetivo, a SDS firmou contrato com a Qualivida, no valor de R\$ 5.859.301,10 (efetivamente repassados R\$ 5.789.301,10), para:

a) confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades básicas e habilidades de gestão, beneficiando 83.200 treinandos (R\$ 732.441,10);

b) confecção de materiais didáticos para atribuição de habilidades de turismo, hospitalidade e gastronomia, beneficiando 22.400 treinandos (R\$ 360 mil);

c) realização de oficinas, seminários e teleconferências envolvendo temas relativos à integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, combate à discriminação de todas as naturezas e apoio à formalização e securitização das relações profissionais de trabalhadores, para 2.000 treinandos (R\$ 1 milhão);

d) realização de diagnóstico de processos de certificação profissional sobre 6.000 participantes de ações de qualificação profissional voltadas para o segmento de turismo, hospitalidade e gastronomia (R\$ 75 mil); e

e) cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 35.860 treinandos (R\$ 3.621.860,00).

3. Registre-se que o valor do débito inicialmente apontado pelo órgão instaurador foi de R\$ 7.545.012,97, consistente na soma do valor efetivamente repassado à conta do contrato em tela (R\$ 5.789.301,10) com o do montante de R\$ 1.755.711,87, referente a recursos adicionais repassados à Qualivida pela SDS, para aplicação nas ações então contratadas. Entretanto, no âmbito deste Tribunal, o segundo valor foi excluído do débito a ser imputado aos responsáveis, tendo em vista que ficou demonstrado que se tratava de recursos próprios da SDS e não atinentes ao convênio do MTE (fl.4/p.12).

4. Dessa forma, regulamente citados, somente a Qualivida permaneceu silente, razão pela qual deve ser considerada revel neste processo para todos os efeitos, dando-se, assim, prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

5. A SecexPrevi, após a análise das defesas apresentadas pelos demais responsáveis, propôs o julgamento pela irregularidade das contas de Enilson Moura, sua condenação solidária, pelo débito apurado, com as entidades SDS e Qualivida, e a aplicação, a todos, da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

5.1 Propôs, também, o afastamento da responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, tendo em vista que as falhas relativas ao Planfor, a ele atribuídas e pelas quais já foi apenado por meio do

Acórdão 1.613/2005-TCU-Plenário, não têm relação direta com a causa do dano (inexecução contratual por parte da Qualivida), como por ela explicitado na instrução à fl.9/peça 12:

(...)

58. A responsabilidade do Sr. Nassim pelas irregularidades ocorridas nos convênios firmados pelo MTE com as Centrais Sindicais foi amplamente discutida nos autos do TC 015.794/2001-0, relativo a acompanhamento/auditoria de convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) com diversas entidades sindicais.
59. Naquele processo, entendeu-se que a responsabilidade da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) sobre a assinatura dos convênios, a liberação de recursos e o acompanhamento de sua execução físico-financeira está evidenciada no artigo 2º da Resolução nº 96/1995 do Codefat, na qual as atribuições de gestão das ações de qualificação profissional do FAT foram delegadas à então Sefor (atual SPPE). Esse foi um dos motivos que levaram este Tribunal a apenar o Sr. Nassim por meio do Acórdão 1613/2005-P.
60. Em que pese a pena mencionada, desta não decorre, necessariamente, a responsabilidade do ex-Secretário de Políticas Públicas pelo dano ao erário gerado pela inexecução contratual apurada neste processo. Tal responsabilização depende da existência de um nexos causal entre sua conduta e o dano.
61. Ressalte-se que os itens 3.2.6 e 3.2.10 do Convênio 03/2001-SDS estabeleciam como obrigação da conveniente (no caso a SDS) o acompanhamento e a avaliação da participação e da qualidade dos cursos realizados, com a manutenção de cadastro individualizado dos beneficiários do programa, além de sua responsabilidade integral pela contratação e pagamento do pessoal necessário para execução do convênio (fis. 114-115, v. p.).
62. O dano, no caso em exame, decorreu, de forma direta, da inexecução contratual por parte da Qualivida e do pagamento, pela SDS, de serviços cuja execução não foi devidamente comprovada. Entende-se, portanto, que não há nexos causal direto entre as falhas atribuídas ao Sr. Nassim pela CTCE e a existência de débito. Diante disso, sua responsabilidade pelo débito deve ser excluída.

5.2 O débito apontado pela unidade técnica está materializado pela inexecução parcial do contrato em exame, configurada pela não comprovação das ações indicadas nas alíneas “a”, “b” e “c”, bem assim pela comprovação parcial da execução das ações previstas na alínea “e”, acima descritas (a meta “d” teve sua execução comprovada).

5.3 No tocante ao *quantum* devido, o órgão instrutivo indicou o montante global de R\$ 3.790.731,26 (soma de R\$ 732.441,10, R\$ 360.000,00, R\$ 1.000.000,00 e R\$ 1.698.290,16), na hipótese de não serem recebidos os documentos extemporaneamente apresentados pela SDS, em observância ao disposto no art. 160, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno. Caso contrário, o valor passa a ser R\$ 3.765.016,04, tendo em vista que o valor executado da meta “e” passa a ser R\$ 1.672.574,94, ante a comprovação do treinamento de mais 251 pessoas com os últimos documentos acostados aos autos (peças 425/428).

6. O Ministério Público acompanha a proposta de mérito do órgão instrutivo, com o acréscimo de que sejam julgadas, também, as contas da SDS e da Qualivida; e, em homenagem aos princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, inclina-se, quanto ao débito, pelo segundo valor indicado, por entender que a “intempestividade apontada pela SecexPrevi deve ser relevada, sobretudo se for considerado que as peças expostas tardiamente pela SDS trouxeram informações capazes de afetar o mérito do processo de modo a atenuar as responsabilidades dos agentes envolvidos”.

7. No tocante ao julgamento das contas, perfilho o entendimento da unidade técnica de excluir o então Secretário e de julgar somente as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, na esteira de outros processos da espécie (Acórdãos 1882/2014, 2220/2014, 2317/2014 e 5762/2014, todos desta Segunda Câmara), em que se julgou as contas apenas da pessoa física do então dirigente da SDS.

8. Quanto ao débito, endosso o entendimento do douto *Parquet* no sentido do acatamento dos elementos adicionais e extemporâneos encaminhados pela SDS. Em relação ao *quantum* indicado, faço algumas ponderações.

8.1 Primeiramente, repise-se que 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”).

8.2 Entretanto, a ausência, nos autos, do plano de trabalho com o detalhamento das ações a serem realizadas em cada meta dificultou sobremaneira a verificação da adequabilidade da execução do objeto pactuado, em vista da descrição genérica contida na cláusula contratual relativa ao “objeto”. Assim, para possibilitar o exame dos fatos foi utilizado, como parâmetro, pela unidade técnica, pela comissão de TCE antes dela e por este Relator, o “Relatório Final de Execução” elaborado pela própria Qualivida (fl.4/p. 162).

8.3 Em relação às metas “a” e “b”, o referido relatório informa a confecção de cartilhas, livretos e folheto para as aulas (peça 162).

8.3.1 Listou, para a meta “a”, cartilhas de Habilidades Básicas; Habilidades de Gestão e Habilidades de Gestão - Negócio Próprio; Relações Raciais; Ergonomia - O que é Isto?; Oportunidade de Micro Negócios; Diversidade - Um Novo Tema no Mundo do Trabalho; Segurança, Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho; Cooperativismo; O que é Certificação de Competências; Gênero - Uma Questão a ser Tratada nas Relações de Trabalho, na Vida Social e no Cotidiano Familiar; Trabalhadores em Edifícios: Orientações Básicas sobre Segurança, Higiene e Limpeza; e Segurança no Trabalho - Canteiros de Obras (fls. 13/4).

8.3.2 Para a meta “b”, indicou a elaboração de cartilhas para os cursos Auxiliar de Cozinha; Camareira; Copeiro; Excelência no Atendimento; Garçon; Higiene e Manipulação de Alimentos; Recepcionista; Serviços de Apoio em Gastronomia; Telemarketing; Técnicas de Vendas; e Oportunidades de Trabalho em Turismo (fl. 15).

8.4 Registro que cópia de algumas dessas cartilhas encontram-se nos autos: a) “Habilidade de Gestão: negócio próprio” (fls. 49/67-p.184); b) “Habilidades de gestão” (fls. 19/36-p.185); c) “Habilidades Básicas” (fls. 69/82 -p.184 e fls. 1/17-p.185); d) “Recepcionista” (fls. 3/31-p.186); e) “Serviços de Apoio em Gastronomia” (fl.21/47/p.187); f) “Excelência no Atendimento – Hospedagem e Gastronomia” (fls. 1/17-p.184); g) “Qualidade &Excelência no Atendimento” (fls. 83/98-p.185); h) “Garçon” (fls. 21/45-p.184); i) “Higiene e Manipulação de Alimentos “ (fls. 41/65-p.185); j) “Oportunidade de Trabalho em Turismo” (fls.67/81 -p.185); k) “Auxiliar de Cozinha” (fls. 7/35-p.183); l) “Camareira” (fls. 37/67-p.183); m) “Copeiro” (fls. 69/95-p.183); n) “Telemarketing” (fl. 19/35-p.188); o) “Certificação de Competências” (fls. 37/54 -p.189); p) “Segurança no Trabalho, Canteiro de Obras” (fl. 58/67-p.186 e 1/14-p.187); q) “Trabalhadores em Edifícios” (fl. 49/65 - p.187 e 1/14-p.188); r) “Vendas” (fl. 37/63-p.188); s) “Oportunidade de Micronegócios” (fl. 22/36-p.189); t) “Trabalho Infantil” (fls. 57/59-p.189); u) “Relações Raciais e Cidadania” (fls. 34/56-p.186); v) “Gênero” (fls. 65/92 -p.188); e x) “Diversidade: Um novo tema no mundo do trabalho” (fls. 3/18-p.189).

8.5 A unidade técnica, entretanto, entendeu que, apesar de alguns desses elementos indicarem a confecção dos materiais no ano de 2001 (alíneas d, e, f, j, p, q do subitem anterior), não há como afirmar que foi atingido o número de beneficiados pactuado, uma vez que não teria indícios nos autos da distribuição das cartilhas. Registrou que algumas das cartilhas são datadas de 1999, 2000 ou 2002 (as indicadas nas alíneas a, b, c, g, h, i, k, l, m, n, o, r do subitem anterior), distintos do ano do contrato (2001) e outras não indicam a data de confecção (alíneas s, t, u, x do subitem anterior), motivo por que não foram consideradas.

8.5.1 Ponderou, ademais, que “... o número de pessoas a serem beneficiadas com os materiais didáticos (metas ‘a’ e ‘b’) não corresponde ao número de pessoas previsto para as ações de educação profissional previstas na meta ‘e’. No caso da meta ‘a’, o número de beneficiados é muito superior e no caso da meta ‘b’, inferior. Assim, deduz-se que as três ações não estavam diretamente relacionadas.

Por isso, a comprovação parcial do cumprimento da meta 'e', como será relatado no parágrafo 48, não permite inferir que as metas 'a' e 'b' tenham sido também parcialmente atingidas" (fls. 6/7-p.12).

8.6 Em resposta à citação feita, o Sr. Enilson Moura alegou que as metas "a" e "b" deveriam ser consideradas cumpridas, ante a lista de materiais enumerados pela própria unidade técnica na instrução inicial (acima referida - peça 12) e que não se pode afirmar que inexistiu a distribuição do material produzido. Ainda, defende que é perfeitamente possível correlacionar a distribuição dos materiais produzidos com as metas previstas na alínea "e", pois, considerando esse referencial, poder-se-ia concluir que a meta "b" foi cumprida e que a meta "a" foi parcialmente atingida.

8.7 A SecexPrevi, entretanto, como já dito, entendeu não estar demonstrada a distribuição do material aos alunos. E que, ante a ausência de comprovação da realização da totalidade dos cursos previstos, não é possível afastar o débito relativo à confecção e distribuição do material didático aos alunos, o que a levou a propugnar a impugnação total dos valores referentes às metas respectivas ("a": R\$ 732.441,10 e "b": R\$ 360.000,00).

9. Assiste razão à unidade técnica quando afirma que várias das cartilhas encaminhadas pelos responsáveis não teriam sido desenvolvidas no exercício de 2001, logo devem ser desconsideradas para o efeito de comprovar a execução das metas "a" e "b". Porém, ao contrário daquele órgão instrutivo, entendo que devam ser aceitas, para esse fim, aqueles livretos/cartilhas em que foi possível verificar seu desenvolvimento em 2001 e, em análise conservadora, aqueles cuja época de confecção não se pode precisar, que puderam ter o nexos estabelecido com cursos comprovadamente realizados.

10. Dessa forma, dos cursos cuja realização foi comprovada (peças 11- fls. 41/63, 414 e 434), pode-se aceitar, a meu ver, os materiais didáticos produzidos para os cursos "Excelência no Atendimento" e "Recepcionista", ambos relativos à meta "b", que, juntos, conforme apurado nestes autos, treinaram 2.967 pessoas (13% dos beneficiários indicados na meta). Logo, deve ser abatido do débito da meta "b" (R\$ 360 mil) o montante de R\$ 46.800,00.

11. Quanto às demais metas ("c" e "e"), acolho o exame promovido pela unidade técnica, adotando, como minhas razões de decidir, os argumentos por ela expendidos.

12. Com efeito, não há comprovação efetiva da realização dos cursos e/ou seminários abrangendo os temas indicados na meta "c" (integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, combate à discriminação de todas as naturezas e apoio à formalização e securitização das relações profissionais de trabalhadores). Como aduziu a unidade técnica, em sua instrução contida na peça 12/fl.7:

39. Quanto à **meta "c"**, o Relatório Final da Qualivida afirma que ela teria sido atingida com a realização dos eventos listados no Quadro 6. Para comprovar a realização das ações, foram apresentadas listas de participantes. No entanto, à exceção da Oficina de Trabalho realizada em São Paulo, as demais relações contêm apenas o nome dos participantes, sem qualquer assinatura ou dado adicional sobre eles.

40. Quanto à "Oficina de Trabalho", realizada em São Paulo, os documentos juntados às fis. 7122-7128 (anexo 1, v. 18) indicam que este evento não foi desenvolvido pela Qualivida, mas pela SDS para capacitar as entidades executoras. Como se observa nas listas de presença, a Qualivida foi apenas uma das participantes, juntamente com outras entidades contratadas pela SDS, como Icodes, Instituto Gente, Qualitrabalho, etc.

13. Em relação aos cursos previstos na alínea "e", os documentos encaminhados pelos responsáveis somente lograram comprovar, conforme apontou a unidade técnica, o treinamento de 53,82% (19.923 pessoas) da meta pactuada (35.860), atinentes aos cursos de Auxiliar de Cabeleireiro, Auxiliar de Cozinha, Auxiliar de Manutenção, Auxiliar de RH, Auxiliar de Serviços Gerais, Bombeiro Hidráulico, Confecção de Doces e Salgados, Contabilidade Básica, Básica de Costura Industrial, Camareira, Copeiro, Cooperativismo, Direção Defensiva, Eletricista, Garçom, Higiene e Manipulação de Alimentos, Informática Básica, Melhoria na Qualidade no Atendimento, Pedreiro de Acabamento,

Pintura em Tecido, Manutenção Predial, Operador de Telemarketing, Preparação para o Mercado de Trabalho, Reciclagem de Papel, Requalificação de Segurança do Trabalho, Técnicas Básicas de Vendas; Artesanato; Excelência no Atendimento e Espanhol Básico (p. 414, 434 e fls. 41/63-p.11).

14. Dessa forma, apesar de a SDS ter pago à Qualivida o valor pactuado, não foi possível constatar a efetiva execução da totalidade dos serviços contratados, o que torna pertinente a proposta da unidade técnica, endossada pelo douto *Parquet*, de imputação de débito aos responsáveis pelo *quantum* não comprovado.

15. Ressalto o entendimento esposado pelo Acórdão 94/2007-TCU-Plenário no sentido de que *“configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais”*.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator