

VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 194, de 1/8/2016, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em desfavor da entidade Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas-SDS e de seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos atinentes ao Convênio 02/2004, celebrado entre a SDS e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

3. O aludido convênio, no valor R\$ 813.720,00, com contrapartida prevista de R\$ 162.744,00, objetivava a manutenção da Central de Apoio ao Trabalhador – CAT, na cidade do Rio de Janeiro, no período de janeiro a abril/2004, para atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, no âmbito do Plansine (intermediação de mão-de-obra – IMO e habilitação de seguro desemprego – SD). Para execução de parte do objeto conveniado, a SDS contratou a Qualivida, a Cotradasp e o Instituto Gente, para o fornecimento de mão de obra para o funcionamento do CAT.

4. As irregularidades motivadoras da instauração, pelo MTE, desta tomada de contas especial, que somam R\$ 754.655,86, são, essencialmente, referentes a despesas comprovadas por meio de documentos contábeis impróprios (recibos); realizadas antes da vigência do convênio e comprovadas por meio de documentos emitidos em nome de terceiros (peça 1, p.304/309).

5. No entanto, no âmbito deste TCU, quando de sua análise inicial, a unidade técnica registrou que essa conclusão da comissão de TCE foi baseada na análise dos documentos a ela apresentados na fase interna, mas que tal documentação não foi encaminhada a este Tribunal, motivo por que foi realizada inspeção naquele órgão para sanear os autos.

6. Destarte, após a análise dos documentos atinentes ao convênio em tela encontrados no MTE, a então 5ª Secex concluiu pela permanência, dentre aquelas elencadas pela referida comissão, da irregularidade relativa aos pagamentos, no valor total de R\$ 661.349,25, feitos às entidades Cotradasp (R\$ 8.349,25), Qualivida (R\$ 378.000,00) e Instituto Gente (R\$ 275.000,00), tendo em vista a inexistência de elementos capazes de demonstrar a execução dos serviços delas contratados. Segundo a unidade técnica, teriam sido apresentados apenas recibos/notas fiscais sem atesto quanto à execução dos serviços pelas contratadas, com descrição genérica do que foi realizado.

7. Quanto às demais irregularidades apontadas pela comissão de TCE (despesas realizadas antes da vigência do convênio, comprovadas por meio de documentos emitidos em nome de terceiros etc), foram afastadas pelo órgão instrutivo, de acordo com a análise constante nos parágrafos 25 a 53 da instrução transcrita no relatório que antecede este voto, cujos fundamentos endosso.

8. Dessa forma, foi promovida a citação solidária do Sr. Enilson Moura e da SDS com a Qualivida, a Cotradasp, o Instituto Gente, pelos valores de R\$ 378.000,00, R\$ 8.349,25 e R\$ 275.000,00, respectivamente.

9. Regularmente citados, somente a Cotradasp permaneceu silente, sem apresentar alegações de defesa nem recolher a importância devida, tornando-se, portanto, revel para todos os efeitos, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, cabendo dar sequência ao processo.

10. Após a análise da defesa apresentada pelos demais responsáveis, a unidade técnica entendeu que os argumentos apresentados pela SDS e pelo Sr. Enilson Simões de Moura não foram “suficientes para afastar a existência de débito no valor histórico de R\$ 661.349,25”.

11. Conforme ressaltou, “foram apresentados tão somente recibos das três entidades contratadas para prestar atendimento, os quais não especificam que serviços foram prestados ou os quantitativos a que se referem os pagamentos. Tal situação é agravada pela completa ausência de descrição, nos contratos firmados com a Qualivida, com a Cotradasp e com o Instituto Gente, da natureza dos serviços e da quantidade de pessoas que atenderiam no CAT”. Asseverou, também, que, apesar de haver evidências de que o CAT tenha funcionado, não há a comprovação de que o funcionamento tenha sido pleno e regular.

12. No que concerne às entidades contratadas pela SDS, entendeu o órgão instrutivo que “suas responsabilidades solidárias devem ser afastadas”, uma vez que teria havido “comprometimento do exercício de defesa, em razão do extenso lapso temporal decorrido entre a execução do contrato e a presente citação” e da ausência de notificação durante a fase interna da TCE. Ainda, ante a “fragilidade dos contratos firmados pela SDS, que não continham qualquer dispositivo atinente à guarda ou à apresentação dos documentos”.

13. Assim, propôs a exclusão da responsabilidade das entidades contratadas, o julgamento pela irregularidade das contas de Enilson Simões de Moura, condenando-o solidariamente à SDS, ao pagamento do débito e aplicando-lhes, ainda, a multa do art. 57, da Lei 8.443/92.

14. O Ministério Público corroborou a proposta da unidade técnica.

15. Com as devidas vênias, deixo de acolher a proposta de mérito contida nos pareceres das instâncias anteriores.

16. No tocante às entidades contratadas, o afastamento de suas responsabilidades pelo ressarcimento do débito apurado se dá, além das razões apontadas pela unidade técnica, pelo fato de que a natureza contratual (e não convencional) de suas relações com a SDS não as obriga a comprovar, por meio de quaisquer documentos, a execução do objeto contratado com os recursos pagos pela contratante.

17. É dizer, se obrigam tão somente a executar o objeto contratual, sendo irrelevante se para essa execução foram utilizados os recursos a elas pagos pela contratante com recursos oriundos do convênio 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.

18. Nessa condição, impõe-se averiguar se os recursos do convênio foram destinados, pela SDS, às entidades contratadas, para verificar o estabelecimento do necessário liame causal; e se os serviços contratados foram por elas executados.

19. Em relação ao aludido nexo de causalidade, verifico seu efetivo estabelecimento, uma vez que os documentos constantes nos autos indicam que, de fato, os recursos ora em exame tiveram como destino as entidades contratadas pela SDS. Os dados constantes no extrato bancário (peça 1, p. 130/135) são coerentes com os dados contidos nos recibos, notas fiscais e documentos de transferência bancária relativos às contratadas (peça 6, p. 26/48; peça 7, p. 2/11).

20. Quanto à execução dos serviços pelas entidades contratadas, registre-se, preliminarmente, que não foram estipuladas metas físicas para execução nos quatro meses em que durou a vigência do convênio. Frise-se que o convênio com a SDS, nesse intervalo, visou, emergencialmente, evitar a descontinuidade das atividades da CAT (Programa Seguro-Desemprego), com aplicação dos recursos em despesas de custeio, até que novas reformulações do programa fossem feitas. A propósito, o fornecimento de mão de obra para funcionamento da CAT já vinha sendo operacionalizado pela mesma SDS, no âmbito do Plansine, por meio do convênio 05/2003.

21. Dessa forma, as ações executadas no período foram informadas pela própria SDS e consubstanciam-se na habilitação no seguro desemprego de 1.939 trabalhadores e na intermediação de

mão de obra com os seguintes dados: 27.514 trabalhadores inscritos, 19.505 vagas, 33.193 trabalhadores encaminhados e 5.197 trabalhadores colocados.

22. A comissão de TCE, a respeito da execução física do objeto do convênio, aduziu que “como não foram estipuladas metas físicas e nem parâmetros de mensuração qualitativa e quantitativa e haja vista que o próprio concedente deixou de exigir o cronograma de execução com o detalhamento das metas a serem alcançadas, não há como afirmar que a execução das atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego foi cumprida pela conveniente” (peça 1, p.230 e 299).

23. Por outro lado, o próprio órgão concedente asseverou que “os resultados apresentados [pela SDS], para trabalhadores habilitados ao Seguro-Desemprego, estão compatíveis com os dados informados pela Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial – CGSDAS” e que “as informações relativas ao desempenho da SDS estão contidas no Relatório de Avaliação da Execução Físico-Financeira - 1º Quadrimestre/2004, em anexo, onde está expresso o que foi efetivamente realizado nas áreas de Intermediação de Mão-de-Obra e Habilitação ao Seguro-Desemprego naquela entidade” (peça 1, p.17).

24. Como se denota, apesar de não se poder fazer uma análise comparativa entre eventual meta pactuada/contratada e a executada, tendo em vista a fragilidade do termo do convênio e dos próprios contratos firmados com as entidades, não há notícia nos autos de que, durante o período de vigência do convênio e dos contratos em exame, a CAT tenha deixado de funcionar ou tenha funcionado de maneira operacionalmente insatisfatória (veja-se que o contrato visava ao fornecimento de mão de obra). Ao contrário, com base nas assertivas do MET, a CAT não interrompeu seus serviços naquele período.

25. Nesse contexto, haja vista a ausência de indícios de inoperância da CAT no período de vigência do convênio e dos contratos firmados com a Qualivida, Cotradasp e Instituto Gente e a coerência da documentação financeira, que demonstra o repasse dos recursos do convênio a essas entidades, considero que não há elementos nos autos que permitam concluir pela inexecução contratual e ocorrência de débito. A propósito, registro que nesse mesmo sentido foram prolatados os Acórdãos 5.238/2014 e 1.267/2015, ambos desta Segunda Câmara.

26. Há que se frisar, contudo, que a ausência do estabelecimento de metas quantificáveis para a execução do Convênio 2/2004, ou mesmo a indicação dos meios empregados para se calcular os valores destinados à conveniente, dificultou o efetivo controle da aplicação dos recursos federais transferidos, revestindo-se de gravidade suficiente para a penalização dos responsáveis. Todavia, tal apenação encontra óbice na falta da realização pretérita de audiência dos responsáveis. Ademais, o tempo decorrido desde a celebração do referido convênio (11 anos) e o atual estágio dos autos não recomendam a adoção dessa medida processual neste momento.

27. De qualquer forma, registro que este Tribunal, em 2005, posterior, portanto, à celebração do convênio em tela, aplicou multa ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MET, em razão de falhas verificadas na gestão de convênios celebrados entre o referido ministério e várias centrais sindicais, entre elas a SDS, no âmbito do Planfor (TC 015.794/2001-0, Acórdão 1.613/2005-TCU-Plenário).

28. Por fim, em relação ao desfecho deste processo, entendo que a elisão do débito e o atual estágio de instrução constituem razões suficientes para o arquivamento do processo, nos termos do art. 212 do RITCU, sem julgamento de mérito, ante a inexistência de pressupostos válidos de constituição e regular desenvolvimento do processo. Nesse sentido, menciono os Acórdãos 2.985/2015-TCU-2ª Câmara, 2.590/2015-TCU-2ª Câmara, 1.372/2015-TCU-Plenário, 3.004/2015-TCU-2ª Câmara, 2.805/2015-TCU-2ª Câmara, 2.637/2015-TCU-2ª Câmara, 2.430/2015-TCU-2ª Câmara, 1.905/2015-TCU-2ª Câmara e 1.446/2015-TCU-2ª Câmara.



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 2 de agosto de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto