

TC 011.362/2009-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS.

Recorrentes: Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89); Qualivida - Inst. Para Prom. da Saúde e Qual. de Vida do Trabalhador (CNPJ: 02.188.083/0001-10).

Advogados: Rodrigo Molina Resende Silva(OAB-DF 28.438) e Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782). Procuраções às peças 133, 142 e 150.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Documentos insuficientes para comprovar a execução integral do contrato. Contas irregulares. Débito. Multa. Embargos de Declaração conhecidos e não acolhidos. Recurso de reconsideração. Elementos insuficientes para demonstrar a execução integral do contrato. Recurso conhecido e não provido.

INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, pelo Sr. Enilson Simões de Moura, ex-Presidente da referida entidade, e pelo Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida (peças 151-153) em face do Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara (peça 119).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destaque para os itens impugnados):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e ao Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, ao pagamento das quantias a seguir indicadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir da datas apontadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

Valor (em reais)	Data
500.000,00	14/3/2000
300.000,00	27/3/2000
500.000,00	3/4/2000
250.000,00	3/5/2000
150.000,00	29/5/2000
100.000,00	20/6/2000
100.000,00	27/6/2000
100.000,00	6/7/2000
50.000,00	2/8/2000
650.000,00	21/8/2000
660.000,00	30/10/2000
558.382,17	21/11/2000

9.3. aplicar, individualmente, ao Sr. Enilson Simões de Moura e às entidades Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, nos valores de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento.

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes desta deliberação 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;

9.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações; e

9.6 encaminhar, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, cópia do presente Acórdão, bem como do respectivo Relatório e Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações que entender cabíveis.

HISTÓRICO

1.3. Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em face dos Srs. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MET, e Enilson Simões de Moura, ex-Presidente 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, em virtude da não comprovação da execução integral do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 1/2000, celebrado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planflor, para execução de parte do Convênio nº 2/2000 (Siafi 388150, peça 3, p. 17), celebrado entre o MTE e a SDS.

1.4. O referido contrato foi firmado no valor de R\$ 3.960.000,00, em 7/3/2000 (vigência de 7/3 a 31/12/2000), para desenvolvimento de ações de qualificação profissional voltada para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 3.140 trabalhadores, por intermédio do oferecimento de 25 modalidades de cursos para 84 turmas em municípios dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (peça 4, p. 16-20).

1.5. A unidade técnica instrutiva entendeu não ter havido a comprovação das ações pactuadas, motivo pelo qual os responsáveis forma citados pelo valor total pago à contratada (peça 28, p.14 e peça 29, p. 38-39).

1.6. Apresentadas as alegações de defesa, a unidade técnica concluiu pelo seu não acolhimento, proposta essa acompanhada pelo representante do Ministério Público de Contas, em função das seguintes irregularidades:

- a) Os documentos enviados pelos responsáveis, cópias de fichas de cadastramento (inscrição), listas de conclusão do curso e, para alguns cursos, relação inicial de alunos e resultado da ação de qualificação, não permitem aferir a participação efetiva dos alunos nos cursos, pois não há controles de frequência ou demonstrativo das atividades desenvolvidas durante os treinamentos. Ausência também, para a maioria dos cursos, de documentação acerca dos instrutores que ministraram os treinamentos, tampouco documentos relativos aos pagamentos pelos serviços prestados, frequentemente aceitos como comprovação;
- b) Não foram apresentados documentos para os cursos ‘Organização de eventos em turismo’, ‘Seminário sensibilização sobre trabalho infantil’, ‘Arrumadeira de hotel em turismo’ e ‘Pintura em tecido’;
- c) Os documentos acostados às peças 89, p. 144-177; 90, p. 2-203; 99, p. 2-9; 102 e 103 não se referem ao Contrato 1/2000, tendo em vista terem sido realizados em locais não previstos no plano de trabalho ou em períodos fora da vigência do contrato, bem como por entidade distinta da contratada.

1.7. Por entender inexistir nexos causal entre a conduta do ex-Secretário de Políticas Públicas do MTE, Nassim Gabriel Mehedff, e o dano ao erário gerado pela inexecução contratual, foi proposto a afastamento de sua responsabilidade nos autos.

1.8. Desse modo, o Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura e condenou em débito o referido responsável solidariamente com a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e o Instituto Qualivida, além de aplicar multa individual a cada um dos responsáveis, por meio do Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara (peça 119).

1.9. Contra esse aresto, os ora recorrentes opuseram embargos de declaração, conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 1.586/2014-TCU-2ª Câmara (peça 145).

1.10. Irresignados, os responsáveis interpõem recursos de reconsideração contra o *decisum* original.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.11. O Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, em Despacho à peça 162, conheceu dos recursos de reconsideração interpostos (peças 151-153), nos termos dos exames de admissibilidade proferidos pela Serur (peças 157-160), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 5.762/2014-TCU-2ª Câmara (peça 119).

1.12. O Ministro Relator determinou ainda expedição de Ofício à Procuradoria da República no Distrito Federal, cientificando-a do efeito suspensivo em relação ao Acórdão recorrido, providência essa ainda pendente.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) Há ou não ilegitimidade passiva do dirigente da SDS;
- b) Houve ou não satisfatória comprovação de que as despesas foram regularmente aplicadas no âmbito do Contrato 1/2000;
- c) Houve ou não impossibilidade de quantificação adequada do débito.
- d) Há ou não legitimidade passiva da Qualivida.

3. Da ilegitimidade passiva do recorrente (recorrente Enilson Simões de Moura)

3.1. Em preliminar, o recorrente argumenta que sempre agiu em nome da SDS, pautando sua conduta de acordo com o interesse da instituição, limitando-se em todo momento aos ditames do respectivo estatuto e, por conseguinte, o dever de prestar contas e de responder por eventuais irregularidades seria unicamente da pessoa jurídica conveniada (peça 152, p. 2-3):

- a) Sustenta que na hipótese de gestão inadequada dos recursos recebidos em nome da entidade contratada, caberia a esta ser restituída pela via judicial, frente a eventuais violações dos comandos estatutários por parte do dirigente (p. 3).
- b) Afirma que o representante da entidade só poderia ser pessoalmente responsabilizado caso estivesse demonstrada prática de atos ilegais ou conluio com agentes públicos. Desse modo, mostrar-se indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao dirigente da entidade conveniada, responsabilidade essa que deveria recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, conforme precedentes desta Corte de Contas que aponta (p. 3).

Análise:

3.2. Com relação à preliminar suscitada, não assiste razão ao responsável, porquanto diferentemente das relações de natureza contratual, nas quais a responsabilidade do contratado, em princípio, restringe-se à pessoa jurídica da entidade contratada, no caso de convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos consoante o art. 145 do Decreto-Lei 93.872/86.

3.3. Nessa quadra, a jurisprudência desta Corte de há muito vem acolhendo a tese de que os dirigentes das pessoas jurídicas conveniadas deveriam responder pelo dano ao erário em conjunto com as entidades beneficiárias, consoante os Acórdãos TCU 630/2000 - 2ª Câmara, 82/2006 - 1ª Câmara, 7.959/2014 - TCU 2ª Câmara, 1.556/2014 - Plenário 592/2008-Plenário, 593/2008-Plenário, 1.207/2009-Plenário, 4.523/2008-1ª Câmara, 4.758/2009-1ª Câmara, 2.083/2007-2ª Câmara e 618/2008-2ª Câmara.

3.4. Essa questão ficou definitivamente assentada em incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, e deliberado nos autos do Acórdão 2.763/2011 - TCU - Plenário:

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;

3.5. O Supremo Tribunal Federal também entende que o gestor da entidade privada também responde pelo dano causado ao erário, nos termos da ementa do MS 21644 / DF – Distrito Federal, abaixo transcrita:

MS 21644 / DF - DISTRITO FEDERAL

MANDADO DE SEGURANÇA

PUBLIC 8-11-1996

EMENTA

Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. **O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.** 4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização (...) (destaques inseridos)

3.6. Portanto, no caso vertente, além de julgar as contas do gestor dos recursos, Sr. Enilson Simões de Moura, o Tribunal condenou-o solidariamente em débito com a SDS e com o Instituto Qualivida em decorrência da não comprovação da correta aplicação de parte dos recursos federais repassados.

3.7. Não merece acolhida, portanto, a preliminar suscitada pelo recorrente.

4. Da comprovação da correta execução das despesas (recorrentes Enilson Simões de Moura, SDS e Qualivida).

4.1. Os recorrentes argumentam que os elementos acostados aos autos, relatório elaborado pela Universidade de Brasília e as razões que passa a expor permitem concluir pela comprovação da correta execução dos recursos (peça 151, p. 2-7 peça 152, p. 3-9 e peça 153, p. 2-7):

- a) Asseveram que o acervo probatório juntado aos autos, especialmente às peças 85-108, desconsiderado pelo Tribunal, evidenciaria a correta execução do contrato 1/2000, uma vez que os elementos ali colimados permitiriam o cotejo entre as fichas de inscrição e os relatórios de conclusão dos cursos (peça 151, p. 3-4);
- b) Argumentam que a comprovação de execução por meio de listas de frequência restou prejudicada diante das reconhecidas falhas e inconsistências do Sigae, sistema desenvolvido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do qual as entidades deveriam lançar, em tempo real, os dados relativos aos cursos desenvolvidos, dentre os quais as frequências dos treinandos. Por esse motivo, as entidades executoras Data não possuem em seus arquivos o controle de frequência, devendo esse fato ser evidenciado pelo conjunto probatórios dos autos (p. 5);
- c) Afirmam que o Contrato 1/2000 recebeu a chancela da Universidade de Brasília, com fulcro em relatório produzido por aquela Fundação Universitária (peças 38, p.27-51, 39-40), e que deveria ser considerado como meio válido de comprovação da execução dos cursos, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo. Referido documento teria evidenciado o treinamento de 3.359 alunos, quantitativo superior aos 3.140 originalmente contratados, (p. 5-7);

- d) Em caráter alternativo, requerem a reforma do Acórdão vergastado para considerar a realização do treinamento de 1.529 alunos, nos termos de relatório elaborado pela unidade técnica (peça 110), com base na documentação acostada às peças 85-108, que teriam sido desprezadas para os fins probatórios almejados (p. 7);

Análise:

4.2. Com relação às inconsistências do Sigae, melhor detalhadas nas alegações de defesa anteriormente trazidas à peça 41, p. 17, as dificuldades ali apontadas – falta de ferramentas de verificação de conteúdo digitado, impossibilidade de exclusão de dados, geração de registros duplicados, erros de atualização e outras -, indicam falhas graves no sistema tecnológico disponibilizado pelo MTE, o que ensejaria ainda **maior zelo por parte da SDS para a guarda e manutenção de registros comprobatórios de presença** em sala, listas de chamada, comprovantes de pagamento de docentes e outros.

4.3. No que diz respeito ao relatório elaborado pelo Centro de Pesquisa de Opinião Pública da – DataUnb da Universidade de Brasília, trata-se de pesquisa realizada com beneficiários do Planfor, com objetivo de realizar avaliação do programa. Nesse sentido, a equipe de pesquisadores da Universidade de Brasília desenvolveu estratégias quantitativas (*surveys*) e qualitativas (entrevistas e grupos focais), conforme contextualização do projeto constante à peça 38, p. 29.

4.4. Especificamente quanto ao ano de 2000, foram igualmente utilizadas técnicas qualitativas e quantitativas, e quanto aos aspectos quantitativos/estatísticos a pesquisa serviu-se de dados secundários da Rais/Caged, Pnad/Censo, Sigae/Sigep e apoio à gestão da Parc. A análise documental incluiu plano de trabalho do SDS/Planfor, Resoluções do Codefat, relatoria da AVAL do ano anterior, contratos/convênios, termos de referência e guias, estudos do mercado de trabalho e pesquisas locais (peça 38, p. 36).

4.5. As mesmas fontes formam utilizadas para avaliar a focalização do público alvo (peça 39, p. 51).

4.6. Com relação à infraestrutura e pessoal do SDS/Planfor, a pesquisa informa não haver referências no relatório de 2000 (peça 40, p. 3).

4.7. O Tribunal já se pronunciou sobre este estudo da DataUnb em, pelo menos, quatro outras oportunidades, em processos envolvendo a SDS no âmbito do Planfor, cujas análises trazem luz para o entendimento dos programas objeto destes autos. Mencionamos, nesse particular, os Acórdãos 2.220/2014-TCU-2ª Câmara (TC 013.181/2009-5), 1.882/2014-TCU-2ª Câmara (012.197/2009-0), 2.317/2014-TCU-2ª Câmara (011.743/2009-8) e 1.268/2015-TCU-2ª Câmara (TC 009.770/2009-8).

4.8. Os principais detalhes que chamam a atenção, na avaliação dos programas de 1999 a 2001, é que a pesquisa não teve por objetivo a verificação do cumprimento das metas acordadas, e que os dados relativos ao cumprimento das metas físico-financeiras estão baseados nas informações obtidas por meio do Sigae.

4.9. Por sua vez, o Sigae era alimentado pela própria convenente, sem que houvesse qualquer mecanismo eficaz, seja por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, seja por parte da própria SDS, de aferir e certificar a veracidade desses dados, até para posterior verificação e conformidade. O resultado é a ausência total de trilhas de auditoria que permitam aferir a robustez e autenticidade das informações.

4.10. Nessa quadra, vale reproduzir excerto do Relatório que sustentou o voto e o Acórdão 2.220/2014-TCU-2ª Câmara:

65. A não comunicação de falhas nos cursos pela UnB também não constitui prova da execução do contrato. Como já relatado, o objetivo da avaliação externa não era verificar o cumprimento das metas contratadas, mas fazer uma análise qualitativa. Todas as afirmações relativas à eficiência do programa no que diz respeito ao cumprimento das metas físico-financeiras estão baseadas nos dados obtidos por meio do Sigae.

66. Dois pontos merecem destaque no relatório da UnB:

a) ao analisar a questão de infraestrutura em 2000, o texto conclui que não havia “referências sobre infraestrutura e pessoal no relatório de 2000” (fl. 79, anexo 6, v. p.);

b) ao tratar da pesquisa com egressos de 2000, realizada em 2001, o relatório afirma que “a população a ser pesquisada foi delineada a partir de uma lista fornecida pela SDS, contendo os alunos que concluíram os cursos de qualificação de 2000. Infelizmente não foi especificado no relatório o número total da população de onde se selecionou a amostra” (fl. 82, anexo 6, v. p.).

67. Como se observa, o relatório da UnB não supriu a falta de documentos comprobatórios das ações. Quando se analisam pontos importantes para a comprovação da realização dos cursos, como infraestrutura e relação de alunos, verifica-se que a equipe de avaliação externa não teve acesso direto à totalidade das informações. O fato relatado na letra “b” do parágrafo anterior também evidencia que vários dados foram fornecidos à UnB pela própria SDS.

68. Assim, entende-se que a avaliação não comprova que tenham sido executadas especificamente as ações relativas ao Contrato 5/2000.

4.11. A mesma constatação foi consignada nos autos do Acórdão 1.268/2015-TCU-2ª Câmara, cujo relatório assentou:

112. O relatório elaborado pela UnB em agosto de 2002 refere-se 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. Além disso, não estava voltada para a verificação do cumprimento das metas contratadas.

113. O relatório traz informação de que, em 2001, a SDS treinou 77.827 pessoas, das quais 31.460 foram responsabilidade da Qualivida. Como se observa no “Quadro – Síntese 25” (peça 199, p. 4), os dados têm como fonte o Sigae, o que permite concluir que não houve uma apuração deste número pela própria equipe de avaliação externa, mas, sim, a simples menção com base em dados secundários.

114. 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.

4.12. Impende anotar que a referência a cadastros e listagens fornecidos pela SDS aparece à peça 40, p. 6, relativamente aos anos de 2000 e 2001, como fonte da amostra e da população pesquisada pelo DataUnb, contendo os alunos que supostamente concluíram os cursos de qualificação em 2000 e que compuseram o universo de pesquisa realizada em 2001. O documento informa que, para seleção desses egressos, foi obtida uma amostra por conglomerados em dois estágios, de tamanho 322, com uma margem de erro de 3,0%.

4.13. A primeira constatação que se faz, de plano, é a de que, no mínimo, 322 alunos concluíram os cursos de profissionalização, o que se depreende do resultado das entrevistas realizadas na avaliação de 2001, com os egressos de 2000 (peça 40, p. 12 e seguintes). Entretanto, nem todos os treinamentos foram executados por meio da Qualivida, conforme se constata do quadro à peça 39, p. 32.

4.14. Outras instituições participaram da execução do programa Planfor durante o ano de 2000, tais como o Instituto Gente, a Cotradasp, a Atapesp, a UFSC, a Fundapes, a Fundatec, a Ilam e a Universidade São Carlos. Esse fato impede mesmo a adoção da amostra de 322 alunos como treinados pela entidade, conquanto, estatisticamente, não tenha sido evidenciada na amostra a não realização de treinamento de nenhum dos entrevistados.

4.15. Evidência desse fato é o Acórdão 2.317/2014-TCU-2ª Câmara, que avaliou irregularidades análogas em programas executados pela Cotradasp, no âmbito do Planfor, por meio do Contrato 11/2000, ao abrigo do mesmo Convênio 2/2000 (Siafi 388150), firmado entre a SDS e o MTE:

74. O capítulo 1 denominado “eficiência na focalização da demanda” apresenta questões avaliadas em cada um dos três anos. Este capítulo também informa que a SDS supostamente treinou 78.511 pessoas em 17 estados, todavia a fonte para tais dados, conforme fl. 51, anexo 3, é a própria SDS/Planfor.

75. No quadro em que se menciona especificamente o número de treinandos da Cotradasp no ano de 2000, a fonte das informações é o Sigae (fl. 91, anexo 3). Como já mencionado no item 60 desta instrução, o Sigae tinha uma série de deficiências e limitações. Acrescente-se a isso o fato de que as informações eram inseridas pela própria convenente, 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.

76. No tocante à análise documental, ela se restringiu a plano de trabalho do convênio, resoluções do Codefat, relatórios de avaliações anteriores, contratos, termos de referência entre outros. Não houve verificação de listas de frequência dos alunos, pois não era o objetivo da avaliação. (fls. 59 e 130, anexo 3).

77. A não comunicação de falhas nos cursos pela UnB também não constitui prova da execução do contrato. Como já relatado, o objetivo da avaliação externa não era verificar o cumprimento das metas contratadas, mas fazer uma análise qualitativa. Todas as afirmações relativas à eficiência do programa no que diz respeito ao cumprimento das metas físico-financeiras estão baseadas nos dados obtidos por meio do Sigae.

4.16. Por fim, mencione-se o Acórdão 2.648/2015-TCU-2ª Câmara (TC 011.743/20009-8), prolatado em sede de recurso de reconsideração, que examinou contrato análogo, firmado entre a SDS e a Cotradasp, no âmbito do Planfor, e cujas evidências de realização continham elementos insuficientes para comprovar a execução do contrato. Extraí-se o seguinte excerto do voto condutor do referido aresto:

Quando ao primeiro ponto, conforme frisou a unidade técnica, a documentação apresentada não se prestou a comprovar os treinamentos, “haja vista tratar-se apenas de fichas de inscrição e cadastros de candidatas que não apontam o curso a que se referem. Quando é possível indicar os cursos, verifica-se que não são aqueles previstos no Contrato 11/2000”, firmado com a Cotradasp.

8. De fato, não há nos autos elementos suficientes para comprovar a execução de todas as ações pactuadas com a entidade contratada, à exceção daquelas já ressalvadas em exames anteriores.

9. Note-se que, de modo geral, este Tribunal considera adequado afastar a incidência de débito, especialmente nos casos do Planfor, quando documentos comprovem a existência de três elementos essenciais a qualquer treinamento: instalações físicas, instrutores e alunos.

4.17. Diante disso, não há como acolher as razões recursais de mérito aduzidas pelos recorrentes.

4.18. Da impossibilidade de quantificação adequada do débito (recorrentes Enilson Simões de Moura, SDS e Qualivida).

4.19. Os recorrentes argumentam que o TCU, em diversas ocasiões, malgrado reconheça a irregularidade das contas, não imputa débito aos responsáveis, ante a existência de dano de difícil quantificação, eis que a metodologia de cálculo não atenderia às exigências do art. 210, § 1º, do RI/TCU (peça 151, p. 7-9):

- a) Sustentam sua tese mencionando o Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, segundo o qual a metodologia de cálculo deve ser precisa e coesa, não podendo carecer de rigor técnico (p. 8).
- b) Afirma que resta incontroversa a execução integral do contrato, não sendo possível estimar o valor real do débito em questão, e requer o arquivamento dos autos, pela falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU (p. 9).

Análise:

4.20. Tal apuração adequou-se plenamente ao exigido pelo art. 210, § 1º, inciso II, do RI/TCU, sem necessidade sequer de estimativa, porquanto os valores foram apurados de forma objetiva:

Art. 210 § 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

- I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;
- II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

4.21. O Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara mencionado pelo recorrente, é inservível e desnecessário como parâmetro a ser aplicado a estes autos, porquanto o aresto se refere à metodologia de apuração de custos pertinentes a serviços e obras de canalização de córregos, comporta peculiaridades muito mais específicas com relação a fundações, medições, desníveis, materiais, análise de pressão e outros componentes.

4.22. Não há como acolher, portanto, as razões recursais, neste particular.

4.23. Da existência ou de responsabilidade da Qualivida (recorrente Qualivida).

4.24. O recorrente advoga inexistir obrigação expressa imputada à contratada de manter arquivada a documentação comprobatória da execução dos contratos (peça 153, p. 7-11):

- a) Sustenta que o contrato privado firmado entre a SDS e o Qualivida, no qual estão especificadas as responsabilidades do responsável, consta a obrigação de prestar contas, não havendo compromisso de arquivar qualquer documentação, exigência essa que se mostraria desarrazoada, mormente após passados sete anos da celebração da avença (p. 7-8).
- b) Afirma que suas responsabilidades estariam encerradas a partir da comprovação do integral cumprimento do objeto e que as obrigações firmadas entre o MTE e a SDS não poderiam ser estendidas ao instituído de fêdente (p. 8).

- c) Assevera ter sido esse o entendimento adotado pelo TCU no âmbito do TC 000.654/2011-6, no bojo do qual ter-se-ia afastado qualquer responsabilidade do instituto Qualivida e do Instituto Gente, pela inexistência de disposição contratual ou no próprio Convênio firmado pela SDS com o Ministério, que obrigasse aquelas entidades a comprovar documentação relativa aos contratos firmados com a SDS (p. 9-11);

Análise:

4.25. No que diz respeito à necessidade ou não de guarda da documentação, saliente-se que a recorrente não foi responsabilizada nestes autos em função dessa irregularidade, mas por força do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, a qual prevê que na hipótese de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ao julgar a irregularidade, o Tribunal “fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”.

4.26. Desse modo, a Qualivida, não obstante ter recebido R\$ 3.960.000,00, relativos ao Contrato 1/2000, não logrou comprovar a execução do seu objeto, tendo sido, por isso, responsabilizada solidariamente com a SDS e com o Sr. Enilson pelo ressarcimento ao erário.

4.27. Com relação à exclusão da responsabilidade da recorrente, há que se destacar as diferenças existentes entre o julgado objeto do Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara, no âmbito do TC 000.654/2011-6 e este processo. Naquela assentada, o Ministro Relator destacou ser irrelevante perquirir se os recursos utilizados para execução do contrato eram ou não originados da avença firmada entre a SDS e o Ministério do Trabalho, uma vez que a identificação do nexo de causalidade é inerente aos convênios. Naquele processo, o Tribunal entendeu **ter havido a prestação de serviço pelas entidades**, em virtude do funcionamento do CAT, apesar de não se confirmar se o foram de modo compatível com as especificações acordadas ou condizentes com os recursos financeiros aportados, o que evidenciou a fragilidade dos contratos firmados (peça 136, p. 2-3, TC 000.654/2011-6).

4.28. Diferentemente, nesta assentada, não foi comprovada a efetiva participação dos alunos nos cursos (listas de presença devidamente assinadas pelos alunos e instrutores, planos de aula, diário de classe e/ou relação dos concluintes, com cópia dos certificados, comprovantes de pagamentos do corpo docente), ou seja, **não foi devidamente comprovada a execução total do Contrato de Prestação de Serviços 1/2000** (peça 4, p. 16-20) por parte da entidade contratada pela SDS, o que motivou sua responsabilização, por arrastamento, relativa ao débito imputado.

4.29. O Contrato 1/2000, em exame, firmado entre a SDS e a Qualivida, no valor de R\$ 3.960.000,00, objetivava a realização de ações de qualificação voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho, por meio do treinamento de 3.140 pessoas, sendo que os recorrentes não lograram a comprovação do treinamento de 3.107 alunos, ficando caracterizada a inexecução parcial do contrato.

4.30. No julgado trazido pelo recorrente, sua responsabilidade foi afastada pelo entendimento incontroverso de que o CAT funcionara regularmente no período de vigência do convênio, o que era, desde o início, o objeto contratual pactuado entre as partes.

4.31. Por essas razões, não há como acolher, portanto, as razões recursais, neste particular.

CONCLUSÃO

5. Das análises anteriores, conclui-se que:



- a) Não há que se falar em ilegitimidade passiva do dirigente da SDS;
- b) Não houve satisfatória comprovação da correta execução do Contrato 1/2000 firmado no âmbito do Convênio 2/2000 (Siafi 388150);
- c) O débito foi devidamente quantificado; e
- d) Não há como excluir a responsabilidade da recorrente Qualivida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, pelo Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador – Qualivida pelo Sr. Enilson Simões de Moura, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.
- b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados bem como aos Órgãos cientificados do Acórdão recorrido.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 27/5/2015.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor(a) Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3