

VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) originalmente em desfavor dos Srs. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas e Emprego do MTE, e Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS, bem assim dessa última entidade e do Instituto Gente, em virtude da inexecução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 3/2001, celebrado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planflor, para execução do Convênio 03/2001, celebrado entre o 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 e, para fins de execução de parte desse objetivo, a SDS firmou o Contrato 3/2001 com o Instituto Gente, no valor de R\$ 3.156.573,15, para a execução dos seguintes serviços (peça 6, p. 33, 36, 40 e 41):

i) Item “a” – desenvolvimento de materiais e execução de serviços de apoio para a preparação dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação (76.800 treinandos, R\$ 791.040,00);

ii) Item “b” – desenvolvimento de 10 pesquisas de apoio, voltadas para a definição de focos de demanda, possibilidades e tendências de mercado, para suporte pedagógico da execução do Programa de Qualificação Profissional da SDS (R\$ 975.820,00); e

(iii) Item “c” – ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho de 10.480 beneficiados, sendo eles: 2.100 conselheiros estaduais de trabalho e emprego (R\$ 174.613,15) e 8.380 pessoas em cursos profissionalizantes (R\$ 1.215.100,00).

3. No âmbito deste Tribunal, após o exame inicial dos documentos constantes nos autos, a unidade técnica, revendo o débito indicado pelo órgão concedente (R\$ 3.507.888,80 – valor total repassados mais despesas no montante de R\$ 351.315,65 constantes da relação de pagamentos), apontou o valor de R\$ 2.403.211,15.

4. Esse valor é relativo à inexecução total das metas “a” e “b” e parcial da meta “c” (execução de somente 62% da parte relativa aos cursos profissionalizantes – treinamento de 5.186 pessoas, no valor de R\$ 753.362,00). Foram excluídos do débito originalmente apontado, além desse último valor, a quantia de R\$ 351.315,65, por se tratar de recurso próprio da SDS repassado à contratada.

5. Dessa forma, foram citados solidariamente o Sr. Enilson Simões de Moura, a SDS e o Instituto Gente. O afastamento, pelo órgão instrutivo, da responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff decorreu do fato de 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 ora discutido (inexecução contratual por parte do Instituto Gente), como explicitado na instrução à peça 11, p.40/41:

(...)

48. 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 umnexo 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 do Instituto Gente e do pagamento, pela SDS, de serviços cuja execução não foi devidamente comprovada. Entende-se, portanto, que não há nexocausal direto entre as falhas atribuídas ao Sr. Nassim pela CTCE e a existência de débito. Diante disso, sua responsabilidade pelo débito deve ser excluída.

6. Após a realização da mencionada citação, os responsáveis apresentaram defesas, que foram analisadas pela unidade técnica que propôs, ao final, o julgamento pela irregularidade das contas de Enilson Moura (com a exclusão da responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel), sua condenação solidária, pelo débito apurado, com as entidades SDS e Instituto Gente, e a aplicação, a todos, da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

7. O débito apontado pela unidade técnica está materializado pela inexecução parcial do contrato em exame, configurada pela não comprovação das ações relativas às metas **a** e **b**, bem assim pela comprovação parcial da execução da meta **c**, descritas no parágrafo 2 deste voto.

8. No tocante ao *quantum* devido, o órgão instrutivo indicou o montante global de R\$ 2.403.211,15, 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\$ 2.093.482,16, tendo em vista a comprovação do treinamento de mais 2.146 pessoas (cursos profissionalizantes) com os últimos documentos acostados aos autos.

9. O Ministério Público acompanha a proposta de mérito do órgão instrutivo, com o acréscimo de que sejam julgadas, também, as contas da SDS e do Instituto Gente; 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 a responsabilidades dos agentes envolvidos”.

10. Acolho parcialmente ambas as propostas. 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 foram julgadas as contas apenas da pessoa física do então dirigente da SDS.

11. Em relação ao **quantum** do débito, na esteira do douto **Parquet** de Contas, inclino-me para o segundo valor apontado pela unidade técnica, com o acatamento dos elementos adicionais e extemporâneos encaminhados pela SDS.

12. A análise promovida pela unidade técnica quanto à comprovação das metas pactuadas, como também no tocante às preliminares levantadas pelos responsáveis, mostra-se consistente, razão pela qual acolho seus fundamentos como minhas razões de decidir. Destaco a seguir alguns pontos.

13. Primeiramente, repise-se que o Contrato 3/2001 previa o desenvolvimento de materiais didáticos áudio visuais e serviços de apoio para a preparação dos instrutores (meta **a**), a realização de pesquisas de demanda e tendência de mercado (meta **b**) e o treinamento de 10.480 pessoas - 2.100 conselheiros estaduais de trabalho e emprego e 8.380 outras pessoas em ações de educação profissional (meta **c**).

14. Em relação à **meta a**, como registrou a SecexPrevi, o exame do conteúdo da fita “Formação de Formadores”, juntada aos autos pelo Instituto Gente, foi insuficiente para a comprovação de sua implementação. Isso porque, apesar de se tratar, de fato, da “formação de instrutores referentes a treinamentos efetuados no âmbito do Programa de Qualificação Profissional – Planfor, em parceria da SDS e do MTE”, o material “não contém elementos que evidenciem sua vinculação com o Instituto Gente ou com o Contrato 3/2001, uma vez que na caixa da fita constam como produtores tão somente —’Jota’ e ‘Módulos’, e não foi apresentada qualquer documentação adicional que demonstre a participação do Instituto Gente na produção da fita ou na contratação dos produtores” (peça 163, p.16 e peça 217, p.11).

15. Registro que tal vinculação também não se pode estabelecer a partir das análises feitas pela comissão de TCE/MTE à peça 10, p.4/5, nem por qualquer outro documento existente nos autos.

16. Ainda, quanto ao CD ROM e à versão impressa do ‘Guia Prático para Formadores em Educação Profissional’, afirmou a unidade técnica não ser apto para comprovar o cumprimento da meta, por ser datado de 1999 e por constar o nome da ‘Qualivida’ como produtora do material, o que se verifica à peça 143, p.32/34.

17. Veja-se, ademais, que a meta **a** não se limitava ao desenvolvimento de material didático, mas também de “serviço de apoio para a preparação de instrutores”, cuja execução não é comprovada com os elementos constantes nos autos.

18. No tocante à **meta b**, segundo o documento constante à peça 31, p. 11, seriam realizadas, com vistas ao aumento da eficácia das ações a serem realizadas no Planfor da SDS em 2002, 10 pesquisas de apoio “para identificação dos setores econômicos prioritários em função da demanda por trabalhadores qualificados em anos anteriores”. Ainda, seria “priorizada a identificação das oportunidades de trabalho para os seguintes grupos prioritários: Pessoas Desocupadas, Pessoas sob Risco de Desocupação, Empreendedores; e Autônomos” e os “estudos e pesquisas serão realizados estruturadamente em 5 (cinco) blocos: O Mercado de Trabalho: conceitos e números; As demandas para os grupos prioritários do Planfor; Subsídios para avaliação da eficácia e efetividade; Conclusões e Tabelas”.

19. A SecexPrevi aduziu que “o material apresentado denominado ‘Planfor 2002 – Estudos e Pesquisas para Priorização de Ações do Programa de Qualificação Profissional’ é insuficiente para

comprovar a efetiva realização das dez pesquisas de apoio e a participação do Instituto Gente (na folha de rosto somente) na elaboração do material. Segundo entendeu, esse material não comprova que sua elaboração tenha ocorrido à época da execução do convênio (peça 217, p.7).

20. Fragiliza a aceitação dos documentos que a entidade apresenta como comprovação da execução da referida meta (peça 137, p.39/40) o fato de que, anteriormente, foi apresentado outro (peça 118, p.30) com o mesmo objetivo que, embora similar ao primeiro, têm distinções em vários tópicos. Ainda, o primeiro contém a indicação do autor como o Instituto Gente e o segundo não. Ambos não indicam a época de elaboração.

21. Quanto à **meta c**, registre-se a não comprovação do treinamento dos conselheiros estaduais do trabalho (2.100 pessoas); e, quanto à capacitação das demais 8.380 pessoas, ficou comprovado nos autos o treinamento de 7.332, ou seja, 87,49% do total previsto para esse item da meta.

22. Verifico que os treinamentos aceitos são referentes a quase todos os cursos previstos (considerando previsão constante à peça 10, p. 54): Animador de Festas Infantis; Arrumação do Lar; Artes em Montagem de Bijouterias; Artesanato: Pintura em Tecido; Assistente Administrativo; Auxiliar Administrativo, Assistente de Cabeleireiro, Auxiliar de Cozinha, Auxiliar de Cozinha I, Auxiliar de Escritório, Auxiliar de Serviços Gerais, Barman Nivel I, Cesta e Tricô, Confecção de Bonecas, Conservação e Limpeza, Depilação, Eletricista, Qualidade e Excelência no Atendimento, Garçom - Garçonete, Espanhol Básico para Hotelaria, Higiene e Manipulação de Alimentos, Informática - Windows, Word e Excel, Informática, Inglês Básico para Hotelaria I, Manicure, Manicure e Pedicure, Montagem de Bijouterias, Noções de Turismo e Hotelaria, Orientação Profissional, Pedreiro, Planejamento e Adm de Eventos, Qualidade no Atendimento, Recepcionista, Relações Humanas para o 1º Emprego, Relações Humanas para o Novo Emprego, Serviço de Apoio a Gastronomia, Técnicas Básicas Higiene, Manipulação de Alimentos, Vendas: Atitudes e Atividades Básicas, Encanador, Camareira, Cooperativismo, Corte e Costura Langerie, Copeiro, Técnicas de Vendas.

23. Entretanto, para alguns cursos alegadamente realizados (considerando a previsão constante à peça 10, p. 54), não se encontram nos autos documentos comprobatórios (Espanhol Básico para Hotelaria I, Recepcionista I, Inglês Básico para Hotelaria, Inglês Básico para Hotelaria II, Inglês Técnico para Hotelaria) ou aqueles que existem não podem ser aceitos como hábeis para essa comprovação, tendo em vista que ou se referem a outro executor ou têm rasura no local de identificação da executora (Garçonete I, Garçom - Garçonete II, Telemarketing, Operador de Telemarketing) ou, ainda, inexistente demonstração do treinamento do total alegado (Garçom - Garçonete, Telemarketing I, Auxiliar Administrativo).

24. Isto posto, observa-se que, apesar de a SDS ter pago ao Instituto Gente a totalidade do **quantum** pactuado, não foi possível constatar a efetiva execução de todos serviços contratados.

25. 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 15 de setembro de 2015.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator