

GRUPO II - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-009.984/2014-3

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Responsáveis: Enílson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89)

Representação Legal: Luiz Antonio Muniz Machado (OAB/DF 750-A) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS OCORRÊNCIAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA INTEGRALIDADE DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (peça 41), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 42 e 43):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em desfavor do Sr. Enílson Simões de Moura, então presidente da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), em razão de impugnação parcial da despesa na execução do Convênio MTE/SE/DES/Codefat 3/2002 (Siafi 435032) firmado, em 29/1/2002, entre o MTE e a SDS, cujo objeto foi o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução de atividades inerentes à operação do Programa do Seguro-Desemprego, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), compreendendo a manutenção de agências de serviços de emprego, destinadas ao atendimento do trabalhador, tendo em vista a sua inserção no mercado de trabalho.

2. A presente instrução cuida da análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em citações realizadas pela SecexPrevidência, mediante delegação de competência do Ministro-Relator Augusto Sherman (peças 12 e 13), com fundamento no inciso II, do art. 12, da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II, do art. 202, do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na Cláusula Quarta do Convênio MTE/SE/DES/Codefat 3/2002 (Siafi 435032) foram previstos R\$5.684.160,00 (cinco milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil e cento e sessenta reais) para a execução do objeto, dos quais R\$4.736.800,00, (quatro milhões, setecentos e trinta e seis mil, oitocentos reais) seriam passados pelo MTE e R\$947.360,00 (novecentos e quarenta e sete mil, trezentos e sessenta reais) corresponderiam à contrapartida da SDS (peça 1, p. 164).

4. Os recursos federais seriam repassados em duas parcelas, de acordo com o cronograma de desembolso e com o plano de aplicação constantes do plano de trabalho, mas foram efetivamente liberados mediante sete ordens bancárias, conforme a Tabela 1, adaptada do Relatório Preliminar de TCE (peça 2, p. 386):

Parcela	Nº. Ordem Bancária	Data da Liberação	Valor (R\$)
---------	--------------------	-------------------	-------------

1ª	02OB000073	4/2/2002	2.802.355,00
	02OB000553	14/5/2002	53.419,00
2ª	02OB000876	9/8/2002	376.204,80
	02OB001216	30/9/2002	376.204,80
	02OB001341	23/10/2002	376.204,80
	02OB001547	25/11/2002	376.204,80
	02OB001650	12/12/2002	376.204,30
TOTAL			4.736.797,50

Tabela 1. Parcelas previstas. Ordens Bancárias pagas, datas e valores respectivos.

5. Conforme disposto na Cláusula Décima do Convênio, não ficou ajustado o prazo para a apresentação da respectiva prestação de contas (peça 1, p. 176-178).

6. Nesse caso, o prazo para a apresentação da prestação de contas final é de até sessenta dias após o término da vigência do convênio, nos termos do § 5º do art. 28 da Instrução Normativa STN 1/1997.

7. Conforme disposto na Cláusula Décima Terceira do Convênio, o período de vigência do convênio foi de 29/1/2002 a 26/2/2003 (peça 1, p. 178).

8. Logo, o prazo para a apresentação da prestação de contas final do Convênio encerrou-se em 27/4/2003.

9. A TCE foi instaurada pelo MTE por meio da Portaria 84, de 10 de outubro de 2007, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), com objetivo de investigar a aplicação de recursos do Convênio, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário (peça 1, p. 4).

10. A TCE concluiu pela responsabilidade solidária do Sr. Enílson Simões de Moura e da SDS em relação ao débito de R\$ 4.725.941,35 (quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e um reais e trinta e cinco centavos) (peça 2, p. 426).

11. Aos responsáveis foi dada oportunidade de defesa (peça 3, p. 4-30), mas as alegações apresentadas (peça 3, p. 32-54) não foram suficientes para elidir todas as irregularidades constatadas (peça 3, p. 148-168).

12. Os responsáveis não efetuaram o recolhimento do débito, e a TCE foi então encaminhado para a SFC/CGU, que solicitou ao MTE uma reavaliação do efetivo prejuízo ao Erário (peça 3, p. 226-228).

13. O MTE reanalisou os autos da TCE, considerou que não houve a comprovação de que a despesa apresentada tenha sido aplicada no objeto do convênio e, por isso, concluiu pela desnecessidade de reavaliação do débito e pelo encaminhamento do processo para julgamento deste TCU (peça 5, p. 3-5).

14. A TCE foi reencaminhada para a SFC/CGU, que certificou a irregularidade das contas (peça 5, p. 33-38).

15. No âmbito deste Tribunal, a análise da TCE resultou em proposta de citação dos responsáveis (peça 8), a qual contou com a anuência dos dirigentes da SecexPrevidência (peças 9 e 10).

EXAME TÉCNICO

16. Com fundamento em delegação de competência conferida pelo Ministro-Relator Augusto Sherman, foram promovidas as citações do Sr. Enílson Simões de Moura e da SDS, por meio do Ofício 598/2015-TCU/SecexPrevidência (peça 19) e do Ofício 597/2015-TCU/SecexPrevidência (peça 20), cumpridas mediante os avisos de recebimento AR388324545CC (peça 22) e AR388324537CC (peça 23), respectivamente, para apresentar alegações de defesa quanto às seguintes ocorrências no âmbito do Convênio MTE/SE/DES/Codefat 3/2002:

a) realização de contratações, com recursos provenientes de convênio, que não atenderam integralmente aos requisitos estabelecidos no artigo 3º, da Lei 8.666/93;

b) não exigência de comprovação de regularidade fiscal para habilitação e contratação de pessoas físicas e jurídicas com recursos provenientes de convênio contrariando os artigos 27, inciso IV, e 29, da Lei 8.666/93;

c) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para contratação direta de **pessoas físicas e jurídicas, com inobservância dos artigos 2º, 3º, 24, 25, 26, caput e parágrafo único**, incisos II e III, 27 e incisos, e 54, da Lei 8.666/93;

d) efetivação de pagamentos sem existência de contrato, ajuste ou acordo que justificasse a liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, em violação ao artigo 63, § 1º, incisos I, II e III, e § 2º, inciso I e III, da Lei 4.320/64;

e) utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho, parte integrante do convênio, por meio do remanejamento de recursos destinados a despesas de custeio para despesas de investimento, sem assinatura de termo aditivo ou aprovação do órgão concedente (Cláusula Sexta, item 6.2. alínea 'a', do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002);

f) inexecução do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002, em decorrência da não comprovação das metas pactuadas;

g) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas (artigo 145, do Decreto 93.872/86; artigo 93, do Decreto-lei 200/67; e artigo 70, parágrafo único, da CF/88);

h) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos da contrapartida foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas (art. 34, da Lei 10.266/2001; art. 7º, inciso XIII, da IN/STN 01/97; Cláusula Sexta, item 6.7, do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002).

17. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis são analisadas, individualmente, a seguir.

Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA

Alegações de Defesa:

18. O Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA apresentou alegações de defesa (peça 40), por meio de seu advogado, a fim de requerer que as contas sejam julgadas regulares com ressalva ou, subsidiariamente, declaradas ilíquidáveis.

19. Em relação ao pedido principal para que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, o responsável alegou, em suma, que:

a) o objeto do Convênio foi executado (peça 40, p. 12-15);

b) houve meras falhas formais incapazes de macular as ações desenvolvidas (peça 40, p. 12-15).

20. Segundo o responsável, a prestação de contas do Convênio foi apresentada pela SDS, em 24/2/2003, e aprovada pela Coordenação-Geral de Emprego, mediante o Parecer Técnico 229/CSINE/CGEM/DES/SPPE/MTE, de 16/9/2003, bem como pela Coordenação-Geral de Seguro Desemprego e Abono Salarial, mediante o Parecer Técnico 210/CGDAS/DES/SPPE/MTE, de 16/9/2003 (peça 40, p. 2-3).

21. O responsável alegou, ainda, contraditoriamente, por um lado, que não poderia ser responsabilizado pela ineficiência do MTE no cumprimento de suas obrigações de supervisão, acompanhamento, controle e avaliação previstas na Cláusula Terceira do Convênio, e que, por outro lado, o MTE realizou uma fiscalização rigorosa sobre o Convênio, conforme o excerto (p. 40, p. 14-15):

48. Desse modo, partindo-se da premissa de que era obrigação do MTE manter a supervisão e avaliação da execução dos trabalhos realizados pela SDS, tem-se que não é certo responsabilizar o Defendente pela ineficiência do próprio Ministério que não cumpriu com as Cláusulas do convênio celebrado.

(...)

53. Com efeito, todo o cumprimento do convênio em comento contou com a rigorosa fiscalização por parte do MTE.

22. Em relação ao pedido subsidiário para que as contas sejam declaradas iliquidáveis, o responsável alegou, em suma, que:

a) a TCE deveria ser arquivada sem resolução de mérito porque se esgotou o prazo quinquenal para a guarda da documentação comprobatória, previsto no § 1º do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, (peça 40, p. 7-9);

b) o responsável deveria ser excluído do rol de responsáveis porque não agiu com dolo ou culpa (peça 40, p. 10-12);

c) não há possibilidade de quantificação segura do débito (peça 40, p. 15-17).

23. Segundo o responsável, o prazo quinquenal para a guarda da documentação comprobatória estaria encerrado porque ‘se passaram mais de cinco anos entre a realização do evento’ e sua comunicação pessoal em sede de TCE’ (peça 40, p. 7) e, em outras palavras: ‘se passaram mais de cinco anos entre o fato gerador’ e a ciência da abertura da TCE’ (peça 40, p. 9).

24. O responsável alegou que este Tribunal já teria pacificado, por meio do Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário, o entendimento no sentido de excluir a responsabilidade dos gestores de entidades privadas que não tenham agido com dolo ou culpa (peça 40, p. 10).

25. De acordo com o responsável, a metodologia utilizada para apurar o débito não seria confiável porque estaria baseada no relatório conclusivo da Comissão de TCE, o qual teria desconsiderado elementos do relatório de execução físico-financeira e do relatório analítico, bem como outros elementos dos autos. Segundo o responsável, a apuração do débito estaria em desacordo com o § 1º do art. 210 do RI/TCU (peça 40, p. 16).

26. O responsável alegou, ainda, que os valores de contrapartida do Convênio não poderiam ser devolvidos ao concedente, sob pena de enriquecimento ilícito da União, porque tais valores não seriam recursos federais. Segundo o responsável, este Tribunal já teria se posicionado nesse sentido por meio do Acórdão 644/2012-TCU-1ª Câmara (peça 40, p. 17).

Análise:

27. Conforme mencionado, o Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA foi devidamente citado para apresentar alegações de defesa quanto às seguintes ocorrências no âmbito do Convênio, especificamente:

a) realização de contratações, com recursos provenientes de convênio, que não atenderam integralmente aos requisitos estabelecidos no artigo 3º, da Lei 8.666/93;

b) não exigência de comprovação de regularidade fiscal para habilitação e contratação de pessoas físicas e jurídicas com recursos provenientes de convênio contrariando os artigos 27, inciso IV, e 29, da Lei 8.666/93;

c) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para contratação direta de pessoas físicas e jurídicas, com inobservância dos artigos 2º, 3º, 24, 25, 26, *caput* e parágrafo único, incisos II e III, 27 e incisos, e 54, da Lei 8.666/93;

d) efetivação de pagamentos sem existência de contrato, ajuste ou acordo que justificasse a liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, em violação ao artigo 63, § 1º, incisos I, II e III, e § 2º, inciso I e III, da Lei 4.320/64;

e) utilização de recursos em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho, parte integrante do convênio, por meio do remanejamento de recursos destinados a despesas de custeio para despesas de investimento, sem assinatura de termo aditivo ou aprovação do órgão concedente (Cláusula Sexta, item 6.2. alínea ‘a’, do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002);

f) inexecução do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002, em decorrência da não comprovação das metas pactuadas;

g) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas (artigo 145, do Decreto 93.872/86; artigo 93, do Decreto-lei 200/67; e artigo 70, parágrafo único, da CF/88);

h) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos da contrapartida foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas (art. 34, da Lei 10.266/2001; art. 7º, inciso XIII, da IN/STN 01/97; Cláusula Sexta, item 6.7, do Convênio MTE/DES/Codefat 003/2002).

28. O responsável preferiu apresentar suas alegações de defesa sem esclarecer ou impugnar especificamente cada uma das ocorrências mencionadas nos itens acima.

29. O responsável organizou suas alegações de defesa em dois grupos de argumentos: o primeiro deles para fundamentar o pedido principal no sentido de que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, e o segundo para fundamentar o pedido subsidiário no sentido de que as contas sejam declaradas ilíquidáveis.

30. Quanto ao pedido principal, o responsável apresentou alegações de defesa genéricas, vagas, equivocadas e insuficientes para que as contas sejam julgadas regulares com ressalva.

31. O responsável alegou que o objeto do Convênio foi executado, com meras falhas formais, incapazes de macular as ações desenvolvidas, e que a prestação de contas teria sido aprovada pela Coordenação-Geral de Emprego, mediante o Parecer Técnico 229/CSINE/CGEM/DES/SPPE/MTE, de 16/9/2003 (peça 2, p.4-10), e pela Coordenação-Geral de Seguro Desemprego e Abono Salarial, mediante o Parecer Técnico 210/CGDAS/DES/SPPE/MTE, de 16/9/2003 (peça 1, p. 396-398).

32. Ocorre que os referidos pareceres, em verdade, não aprovaram, mas apenas sugeriram, em 16/9/2003, a aprovação da prestação de contas do Convênio. É equivocada, portanto, a alegação do responsável quanto à suposta aprovação da prestação de contas.

33. Posteriormente a tais pareceres, conforme já mencionado, a SPPE/MTE decidiu instaurar a TCE, por meio da Portaria 84, de 10 de outubro de 2007, com objetivo de investigar a aplicação de recursos do Convênio, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário (peça 1, p. 4).

34. Em vista dos resultados da TCE, conforme também mencionado, o MTE conclui que não houve a comprovação de que a despesa apresentada tenha sido aplicada no objeto do convênio (peça 5, p. 3-5), e a SFC/CGU certificou a irregularidade das contas (peça 5, p. 33-38).

35. Ademais, eventual rigor ou ineficiência da fiscalização do MTE sobre a execução do Convênio, conforme contraditoriamente alegado pelo responsável, não excluiria a responsabilização do convenente pela falta de comprovação de que a despesa tenha sido aplicada no objeto do Convênio.

36. Uma vez que o responsável não esclareceu nem impugnou especificamente cada um dos itens da citação, bem como não comprovou as alegações genéricas e vagas que apresentou em sua defesa, conclui-se que os fundamentos da citação não foram elididos e que o pedido formulado para que as contas sejam julgadas regulares com ressalva deve ser indeferido.

37. Quanto ao pedido subsidiário, o responsável apresentou alegações de defesa equivocadas e insuficientes para que as contas sejam declaradas ilíquidáveis.

38. O responsável alegou que a TCE deveria ser arquivada com fundamento no § 1º do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, *in verbis*:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas**, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

39. Ocorre que o termo inicial do prazo quinquenal definido no § 1º do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997 é a data da aprovação da prestação ou tomada de contas anual do

concedente, conforme acima, e não a data da assinatura do Convênio, como o responsável alegou em sua defesa, a seguir (peça 40, p. 7):

28. Para ser mais claro, o convênio em comento foi assinado em 29/01/2002 (peça 01, pág. 158-182), enquanto o Defendente tomou ciência da TCE na fase interna somente em 17/10/2007 (peça 02, pág. 346) e foi citado para apresentar defesa somente em 23/01/2008 (peça 03, pág. 30). Isto é, se passaram mais de cinco anos entre a realização do evento e a sua comunicação pessoal em sede de TCE.

40. No caso, portanto, o termo inicial do prazo é a data da aprovação da tomada de contas anual do Departamento de Emprego e Salário (DES), do MTE, relativa ao exercício de 2002.

41. A aprovação das referidas contas deu-se em 8/11/2011, por meio do Acórdão 10.921/2011-TCU-2ª Câmara, no âmbito do TC-013.857/2003-9, conforme o excerto:

TOMADA DE CONTAS ANUAL. IMPROPRIEDADES FORMAIS, DAS QUAIS NÃO HÁ EVIDÊNCIA DE HAVEREM RESULTADO DANOS AO ERÁRIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS, COM QUITAÇÃO. PERDA DE OBJETO DAS DETERMINAÇÕES PROPOSTAS. ARQUIVAMENTO

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas anual do Departamento de Emprego e Salário - DES, unidade gestora diretamente subordinada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego, atinente ao exercício de 2002,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inc. I, 208 e 214, inc. II, do Regimento Interno, em julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Águida Gonçalves da Silva, Fátima Bayma de Oliveira, Girlene Alves de Oliveira, Hamilton Ubiratan da Silva, Irineu Gomes Moraes, Manoel Pereira Barros Neto, Maria de Jesus da Silva, Mariane Alves Nascimento de Souza, Paulo César Teodoro da Silva, Rodolfo Peres Torelly, Rogério Nagamine Costanzi e Vilma de Souza, dando-lhes quitação, e

9.2. autorizar o arquivamento destes autos, após a expedição das comunicações devidas (...)

Data da sessão:

08/11/2011

42. Desse modo, não se encerrou o prazo quinquenal ao fim do qual o responsável estaria desobrigado de manter em arquivo a documentação comprobatória da aplicação da despesa no objeto do Convênio, que se daria somente em 8/11/2016, isto é: cinco anos depois da aprovação da tomada de contas anual do DES/MTE, relativa ao exercício de 2002.

43. Ademais, a prestação de contas do Convênio foi apresentada somente em 24/2/2003, conforme alegado pelo próprio responsável (peça 40, p. 7). Os pareceres da Coordenação-Geral de Emprego e da Coordenação-Geral de Seguro Desemprego e Abono Salarial, já mencionados, apenas sugeriram a sua aprovação em 16/9/2003, mas a prestação de contas do Convênio não foi aprovada pelo MTE.

44. O responsável pretende, ainda, a sua exclusão do rol de responsáveis porque que este Tribunal já teria pacificado, por meio do Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário, o entendimento no sentido de excluir a responsabilidade dos gestores de entidades privadas que não tenham agido com dolo ou culpa (peça 40, p. 10).

45. Ocorre que o Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário não firmou entendimento sobre a responsabilidade dos gestores de entidades privadas, mas somente instaurou incidente de uniformização de jurisprudência sobre a matéria, o qual foi proposto pelo Ministério Público junto ao TCU, conforme o excerto:

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Incra mediante convênio para a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - preliminarmente à análise do mérito desta tomada de contas especial, instaurar incidente de uniformização de jurisprudência, com fulcro no artigo 91 do Regimento Interno desta Corte;

9.2 - determinar à Secretaria das Sessões a constituição de volume anexo aos presentes autos, do qual constarão as manifestações relativas ao mérito da uniformização de jurisprudência sob comento;

9.3 - dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos responsáveis;

9.4 - determinar o retorno destes autos ao Gabinete do Ministro-Relator para a adoção das providências a seu cargo.

46. A fim de sustentar essa alegação incorreta, o responsável colacionou, equivocadamente, trechos do posicionamento do Representante do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, transcritos no Relatório do Ministro-Relator Benjamin Zymler, como se fossem trechos de autoria do próprio Relator em seu Voto (peça 40, p. 10-11).

47. Em sentido contrário ao alegado pelo responsável, o Representante do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado afirmou que a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à responsabilização pessoal do administrador da entidade privada conveniente, conforme o excerto do Relatório do Ministro-Relator Benjamin Zymler, que fundamentou o Acórdão 1.974/2010-TCU-Plenário:

DA RESPONSABILIZAÇÃO, POR DANO AO ERÁRIO, DA PESSOA FÍSICA EM SOLIDARIEDADE COM A PESSOA JURÍDICA

A essa altura, convém retomar o segundo ponto que se colocou como objeto de análise deste parecer, qual seja: a responsabilização pessoal de administradores de entidade privada por atos ilícitos prejudiciais aos interesses de terceiros, sobretudo, na espécie, quando causam dano ao erário.

E sobre esse ponto, **a jurisprudência do TCU é pacífica**. Como ressaltado por Vossa Excelência no voto condutor do Acórdão 1.693/2003 - Plenário, **se o ‘vínculo tem sua origem em um convênio, o laço jurídico envolve o executor do convênio na condição de pessoa física, a qual passa a ser considerada um agente público, figura ampla que abarca inclusive o particular que colabora com o Estado’, acarretando a sua responsabilização, ‘sem embargo de surgir a responsabilidade da pessoa jurídica conveniente’**.

Na situação peculiar em que o Estado transfere recursos públicos para uma entidade privada, para a consecução de uma finalidade pública, a situação do administrador equipara-se ao do agente público, em face do múnus público que recebe.

Conforme já aqui sustentado, quando se considera a gestão de recursos públicos no âmbito da pessoa jurídica de direito privado, é indiscutível que são as decisões das pessoas naturais administradoras da entidade privada que de fato determinam a destinação a ser dada àqueles recursos públicos. Ora, isso também faz dos administradores da pessoa jurídica gestores públicos e, como tais, obrigados, pessoalmente, a comprovar, mediante prestação de contas, a regular aplicação dos recursos públicos que estiveram dispostos à mercê de suas decisões. E se assim é, então também recai, sobre aqueles administradores, a presunção ‘juris tantum’ de terem dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido em suas gestões.

Se entidade e administrador estão coobrigados na prestação de contas dos recursos públicos, o prejuízo ao Erário decorrente do manejo irregular de tais valores deve ser a eles atribuído.

48. Posteriormente, este Tribunal julgou o incidente de uniformização de jurisprudência e firmou o entendimento pela responsabilidade solidária dos administradores e da pessoa jurídica de direito privado, conforme o excerto do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher o Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 91, *caput*, do Regimento Interno;

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;**

49. O responsável alegou, ainda, que a metodologia utilizada para apurar o débito não seria confiável e, por isso, estaria em desacordo com a previsão de cálculo por estimativa do inciso II, do § 1º, do art. 210, do RI/TCU. Em função disso, o responsável pretende que as contas sejam consideradas ilíquidas, com base no art. 211 do RI/TCU (peça 40, p. 15-17).

50. Ocorre que o cálculo do débito não foi realizado por estimativa (inciso II, do § 1º, do art. 210, do RI/TCU), mas sim por verificação (inciso I, do § 1º, do art. 210, do RI/TCU). Ademais, o art. 211 do RI/TCU cuida da impossibilidade de julgamento do mérito em razão de caso fortuito ou de força maior, hipóteses não discutidas nos presentes autos.

51. O responsável alegou, por fim, que os valores de contrapartida do Convênio não poderiam ser devolvidos ao concedente, sob pena de enriquecimento ilícito da União, porque tais valores não seriam recursos federais (peça 40, p. 17).

52. Ocorre que a apuração do débito do Convênio considerou apenas os recursos federais repassados, isto é, os valores de contrapartida não foram computados no débito e, por isso, não foram objeto de pedido de devolução.

53. Ante o exposto, uma vez que não foram elididos os fundamentos da citação, **propõe-se** rejeitar as alegações de defesa ora analisadas, julgar o Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA em débito, solidariamente com a SDS, no valor de R\$10.683.107,99, atualizado monetariamente até 26/5/2015, bem como aplicar multa ao Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA, individualmente, com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992 c/c art. 267, do Regimento Interno deste Tribunal.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS SOCIAL DEMOCRATAS (SDS)

Alegações de Defesa:

54. A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS SOCIAL DEMOCRATAS (SDS) apresentou alegações de defesa (peça 39), por meio de seu advogado, e sustentou, nas mesmas palavras, os mesmos argumentos defendidos pelo Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA, exceto que não cuidou da pretensa ilegitimidade do responsável para figurar no rol de responsáveis.

Análise:

55. Ante o exposto, uma vez que não foram elididos os fundamentos da citação, **propõe-se** rejeitar as alegações de defesa ora analisadas, julgar a SDS em débito, solidariamente com o Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA, no valor de R\$10.683.107,99, atualizado monetariamente até 26/5/2015, bem como aplicar multa à SDS, individualmente, com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992 c/c art. 267, do Regimento Interno deste Tribunal.

CONCLUSÃO

56. A TCE instaurada pelo MTE concluiu que não houve a comprovação de que a despesa apresentada tenha sido aplicada no objeto do convênio (peça 5, p. 3-5), e a SFC/CGU certificou a irregularidade das contas (peça 5, p. 33-38).

57. As presentes citações foram realizadas pela SecexPrevidência, mediante delegação de competência do Ministro-Relator Augusto Sherman (peças 12 e 13), com fundamento no inciso II, do art. 12, da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II, do art. 202, do Regimento Interno deste Tribunal, a fim de ouvir as alegações de defesa dos responsáveis quanto às ocorrências verificadas em tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para investigar a aplicação de recursos públicos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em decorrência da impugnação parcial das despesas na execução do Convênio MTE/SE/DES/Codefat 3/2002 (Siafi 435032), celebrado em 29/1/2002, entre o MTE e a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89).

58. O Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA e a SDS foram devidamente citados por meio do Ofício 598/2015-TCU/SecexPrevidência (peça 19) e do Ofício 597/2015-TCU/SecexPrevidência (peça 20), e tomaram ciência mediante os avisos de recebimento AR388324545CC (peça 22) e AR388324537CC (peça 23), respectivamente, para apresentar alegações de defesa sobre ocorrências especificamente detalhadas.

59. Em face das análises realizadas no exame técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e pela convenente, uma vez que não forneceram elementos necessários e suficientes para elidir os fundamentos da citação ou afastar o débito imputado.

60. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Em vista disso, o responsável e a convenente estão sujeitos às sanções previstas na Lei 8.443/1992 e no RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Ante o exposto, do exame técnico das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em citação quanto às ocorrências verificadas em tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para investigar a aplicação de recursos públicos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em decorrência da impugnação parcial da despesa na execução do Convênio MTE/SE/DES/Codefat 3/2002 (Siafi 435032), celebrado em 29/1/2002, entre o MTE e a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), propõe-se:

I) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA (CPF 133.447.906-25);

II) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89);

III) com fundamento na alínea 'b', do inciso III, do art. 16, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com art. 209, inciso II, e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA (CPF 133.447.906-25), na condição de presidente da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS, e condená-lo, em solidariedade, com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), ao pagamento da (s) quantia (s) a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da (s) notificação (ões), para que comprove (em), perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da (s) dívida (s) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente e acrescida (s) dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do (s) recolhimento (s), na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.774.645,88	07/02/2002
52.890,80	16/05/2002
372.484,96	14/08/2002
372.484,96	03/10/2002
372.484,96	28/10/2002
372.484,96	27/11/2002
372.484,96	16/12/2002

Valor atualizado até 26/5/2015: R\$10.683.107,99

Valor atualizado e acrescido de juros de mora até 26/5/2015: R\$23.067.479,68

IV) aplicar ao Sr. ENÍLSON SIMÕES DE MOURA (CPF 133.447.906-25), e à Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da (s) notificação (ões), para que comprove (em), perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da (s) dívida (s) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada (s) monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do (s) efetivo (s) recolhimento (s), se for (em) paga (s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da (s), dívida (s) caso não atendida (s) a (s) notificação (ões);

VI) autorizar, caso seja requerido, o recolhimento parcelado da importância devida, constante do acórdão a ser prolatado, em até 36 (trinta e seis) parcelas, com atualização monetária até a data do pagamento, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c § 2º do art. 217 do RI/TCU, sem prejuízo das medidas legais;

VII) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no DF, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

VIII) dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).”

2. O Ministério Público, em parecer da lavra do Procurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin, anuiu à proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, com alguns ajustes (peça 49):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial autuada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em desfavor da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e de seu ex-representante, Sr. Enilson Simões de Moura.

2. O processo decorre da não comprovação de inúmeras despesas executadas no âmbito do Convênio 3/2002, considerando as deficiências nas notas fiscais apresentadas e a falta de coincidência entre os dados contidos em extratos bancários, relação de pagamentos, notas fiscais e cheques nominais (peça 5, p. 5). Em valores atualizados e acrescidos de juros até 26/05/2015, o débito apurado pela unidade técnica assomaria a R\$ 23.067.479,68.

3. Regularmente citados (peças 22/23), os responsáveis apresentaram alegações de defesa coincidentes (peças 39 e 40) - tirante o argumento de ilegitimidade passiva, arguido apenas pelo Sr. Enilson Simões de Moura. Em síntese, ponderam que:

- o prazo para guarda da documentação relativa ao convênio, previsto na IN/STN 1/1997, teria se esgotado;

- o convênio teria sido fielmente executado, já que *‘não consta nos autos qualquer elemento que comprove ou demonstre a insatisfação do MTE com o CAT/RJ (Sine) ou mesmo que as ações não estavam sendo realizadas’* (peça 40, p. 15); e
 - o débito teria sido quantificado por método inadequado, não havendo *‘a quantificação com exatidão do valor real devido (por meio de verificação)’*; e
 - o débito teria incluído valores referentes à contrapartida.
4. Postulam que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva ou, caso não seja esse o entendimento do Colegiado, sejam consideradas ilíquidáveis (peças 39, p. 15, e 40, p. 18).
5. A SecexPrevidência, todavia, repara que:
- os defêndentes interpretam equivocadamente o termo *ad quo* para contagem do prazo estipulado na IN/STN 1/1997, que não se inicia da realização da despesa, e sim na data de aprovação das contas;
 - os relatórios parciais aludidos na defesa não aprovaram a prestação de contas, ao contrário do que alegam os responsáveis. O relatório final do concedente é taxativo ao concluir não ter havido comprovação da regularidade das despesas (peça 5, p. 5);
 - o débito teria sido quantificado por verificação, e não por estimativa, como sugerem os defêndentes; e
 - *‘a apuração do débito do Convênio considerou apenas os recursos federais repassados’* (peça 41, p. 9).
6. Conseqüentemente, a unidade técnica recomenda a rejeição das alegações de defesa e a condenação solidária dos responsáveis ao ressarcimento do dano. Propugna, ainda, pela aplicação de multa individual em proporção ao prejuízo causado.

II

7. Assinto, em larga medida, à conclusão externada pela secretaria especializada. Com efeito, os responsáveis não lograram elidir a conduta descrita no item ‘f’ dos respectivos ofícios citatórios (inexecução física do convênio), subsistindo a conclusão do MTE no sentido de que *‘as metas [que] foram dadas como cumpridas (...) não foram comprovadas pela via documental’* (peça 2, p. 394). Em suma, o Ministério observa que a análise parcial da execução física do convênio, realizada ao longo de sua vigência, fundamentou-se exclusivamente em relatórios apresentados pela própria SDS - o que, evidentemente, não comprova a regularidade da execução (peça 2, p. 392).
8. Não bastasse a constatação acima, suficiente para inquirar as contas dos responsáveis, observam-se graves lacunas quanto à comprovação da execução financeira. Acatados gastos no importe de R\$ 97.679,00 (peça 2, p. 398), remanesceram despesas de R\$ 4.695.826,24 sem adequada comprovação (peça 2, p. 400-406).
9. Não comprovada a concretização do objeto pactuado, cumpre imputar débito no valor integral dos repasses federais (R\$ 4.736.797,50), consoante arraigada jurisprudência deste Tribunal. Convenientemente, a derradeira instrução da equipe técnica (peça 41, p. 1-2) associa as ordens bancárias e as respectivas datas de liberação.
10. Ofício, todavia, pela dedução dos valores restituídos à conta do convênio (R\$ 317,21) e do preço dos equipamentos e materiais permanentes reconhecidamente adquiridos e incorporados ao patrimônio do concedente (cf. peça 2, p. 408-410), no valor de R\$ 64.012,40 (somatório de itens arrolados às p. 398-400, peça 2), conforme entendimento plasmado no Acórdão 1779/2015-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) e assim interpretado pela Diretoria de Jurisprudência do TCU:
- ‘Ainda que o atingimento da finalidade do convênio não tenha sido demonstrado, a comprovação da aquisição de maquinários e equipamentos, incorporados ao patrimônio de ente federado e destinados a atividade com escopo conexo, permite a elisão parcial do débito.’*

III

11. Noto, ainda, que restaram apuradas irregularidades de duas espécies: aquelas produtoras de dano (não comprovação da execução física e financeira) e outras, concomitantes a elas, que não se relacionam diretamente ao prejuízo (dispensa licitatória indevida, ausência de habilitação fiscal da contratada, etc.). Nesses casos, cabe apenar os responsáveis também com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, conforme autoriza a jurisprudência da Casa, consoante Voto condutor do Acórdão 5165/2011-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes):

‘24. Assim, devido ao fato de o responsável ser condenado ao pagamento de débito (art. 57, Lei 8.443/92) e de não ter conseguido elidir os indícios de irregularidades nos processos licitatórios, o que pode se caracterizar como ‘ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial’ (art. 58, II, Lei 8.443/92), considero que não há óbices para a aplicação das duas multas cumulativamente, conforme proposto pela unidade instrutiva.

25. Nesse sentido é a jurisprudência desta Casa, valendo ressaltar os Acórdãos 3.491/2010 (TC-017.203/2000-9, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), da 1ª Câmara, e 4.856/2010 (TC-008.135/2009-1, Rel. Min. Benjamin Zymler) e 7.194/2010 (TC-022.867/2008-5, Rel. Min. Benjamin Zymler), estes da 2ª Câmara.’

IV

12. Diante dos motivos acima, este representante do *parquet* junto ao TCU adere, em essência, à proposta de encaminhamento lavrada pela unidade técnica (peças 41/43), opinando por que o Colegiado a receba com os seguintes ajustes:

I) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e pelo Sr. Enilson Simões de Moura;

II) com fundamento na alínea **b** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 209, inciso II, § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, na condição de presidente da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), e condená-lo, em solidariedade, com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL	DATA DE
2.802.355,00	04/02/2002
- (3.570,00)	18/02/2002
- (1.741,00)	05/03/2002
- (633,00)	06/03/2002
- (19.161,00)	22/03/2002
- (7.049,00)	22/03/2002
- (435,00)	10/04/2002
- (428,00)	02/05/2002
- (215,00)	10/05/2002
- (24.390,00)	13/05/2002
- (293,40)	14/05/2002
53.419,00	14/05/2002

VALOR ORIGINAL	DATA DE
- (649,00)	23/05/2002
- (198,00)	09/07/2002
- (516,00)	10/07/2002
- (1.345,00)	11/07/2002
- (989,00)	16/07/2002
376.204,80	09/08/2002
376.204,80	30/09/2002
376.204,80	23/10/2002
376.204,80	25/11/2002
- (2.400,00)	06/12/2002
376.204,30	12/12/2002
- (317,21)	08/01/2003

III) aplicar ao Sr. Enilson Simões de Moura e à Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que

comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) aplicar ao Sr. Enílson Simões de Moura e à Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas (SDS), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

VI) autorizar, caso seja requerido, o recolhimento parcelado da importância devida, constante do acórdão a ser prolatado, em até 36 (trinta e seis) parcelas, com atualização monetária até a data do pagamento, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do RI/TCU, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o § 2º do art. 217 do RI/TCU, sem prejuízo das medidas legais;

VII) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no DF, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

VIII) dar ciência da deliberação a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).”

É o relatório.