

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 011.743/2009-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS.

Responsáveis: Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (02.077.209/0001-89); Cooperativa de Trabalho Para A Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola (01.170.902/0001-39); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25), Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); e Sonia Virginia Vasconcelos de Araujo Mendes (276.151.461-00).

Advogados constituídos nos autos: Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782), Tiago Groszewicz Brito (OAB/DF 31.762), Mario Amaral da Silva Neto (OAB/DF 36.085), Antonio Perilo Netto (OAB/DF 21.359), Paula Cardoso Pires (OAB/DF 23.668).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. DEFESA INSUFICIENTE PARA COMPROVAR A INTEGRAL EXECUÇÃO DO CONTRATO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada ante os fatos apontados em Relatório da Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão do Acórdão 851/2003/TCU-Plenário, que tratou de auditoria nos convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (Planfor) com diversas entidades sindicais.

2. Por meio do Convênio nº 02/2000, celebrado entre o MTE e a Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS, foram pactuadas ações que objetivavam a *“execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacidade e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego”* (fl. 38/peça 13).

3. Para fins de execução de parte desse objetivo, a SDS firmou o Contrato nº 11/2000 com a Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp, ora objeto desta TCE, no valor de R\$ 1.462.736,23, objetivando a realização de ações de qualificação voltadas para a inserção ou manutenção, no mercado de trabalho de 5.900 pessoas (palestras, oficinas, cursos ou seminários) – fl. 42/peça 4. Em virtude da inexecução desse contrato, foi instaurada a presente TCE (peça 5 – fl. 38)

3.1 As ações pactuadas nesse contrato foram: **47 turmas** (1350 treinandos) do curso “Panorama Atual do Mundo do Trabalho”, em Embu (5), Osasco (5), Ribeirão Pires (3), Rio Grande da Serra (3), Salesópolis (1) e São Paulo (30); e **47 turmas** (4550 treinandos) do curso de “Educação Cooperativista”, em São Paulo - peça 4/fl.52.

4. A Controladoria-Geral da União certificou a irregularidade das presentes contas (fl. 23/peça 8) e a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento do fato (fl. 27/peça 8).

5. No âmbito da então 5ª Secex, após análise dos documentos que compõem os autos, a instrução concluiu pela comprovação do treinamento de apenas 663 pessoas, relativas ao curso “Panorama Atual do Mundo do Trabalho”, motivo por que propôs a audiência de Sônia Virgínia Mendes Fagundes, técnica do Departamento de Qualificação Profissional do MTE, em razão da emissão de parecer favorável à aprovação das contas relativas ao Convênio 002/2000, apesar de não ter ficado demonstrado o cumprimento do objeto do Contrato 11/2000; e a citação solidária da Cotradasp, da SDS e de Enilson Simões de Moura, ex-Presidente dessa última, e do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (fl.3/5 e 10/21-peça 38), os quais apresentaram alegações de defesas (fls. 40/peça 38, 16-61/peça 39, fl. 4/peças 40-41), que foram analisadas no âmbito da unidade técnica por meio da instrução inserta às fls. 4/21-peça 42), cujo excerto passo a transcrever:

“HISTÓRICO

3. *A instrução de fls. 1551-1557 (vol. 7) relatou as irregularidades identificadas pela Comissão de TCE. Além de falhas formais, a Comissão conclui pela inexecução do contrato, configurando a existência de débito no valor histórico de R\$ 2.242.736,23.*

4. *Após exame dos documentos então constantes dos autos, a primeira instrução entendeu ter ficado parcialmente comprovada a execução do Contrato 11/2000. Apurou-se o débito de R\$ 1.231.418,64 e propôs-se a audiência da Sra. Sônia Virgínia Mendes Fagundes, técnica que aprovou a prestação de contas do convênio e a citação do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-titular da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego/SPPE, e da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS, conveniente.*

5. *Na segunda instrução, em 15/3/2010, sugeriu-se a inclusão de dois outros responsáveis solidários: Sr. Enilson Simões de Moura, presidente da SDS à época da execução, e Cotradasp, entidade executora do Contrato 11/2000 (fls. 1632-1634, vol. 7).*

6. *Na terceira instrução, em 7/2/2011, propôs-se a correção da data utilizada para cálculo do débito. Em vez de uma única data, ou seja, a da transferência dos valores do MTE para a SDS adotaram-se as datas dos pagamentos efetuados pela SDS à Cotradasp (fls. 1711-1714, vol. 8).*

7. *Sendo assim, foram geradas as seguintes comunicações processuais:*

a) *Ofício 180/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, citação da SDS (fls. 1762-1763, vol. 8);*

b) *Ofício 181/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, citação do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (fls. 1723-1725, vol. 8);*

c) *Ofícios 2064/2010-TCU/Secex-5, de 24/8/2010, e 310/2011-TCU/Secex-5, de 21/2/2011, citação da Cotradasp (fls. 1736-1739, vol. 8);*

d) *Ofício 183/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, citação do Sr. Enilson Simões de Moura (fls. 1729-1731, vol. 8); e*

e) *Ofício 1264/2009-TCU/Secex-5, de 13/7/2009, audiência da Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes (fls. 1564-1565, vol. 7).*

8. *A Cotradasp não apresentou resposta ao ofício de citação mencionado na alínea “c” do item precedente, apesar do aviso de recebimento (AR) ter sido recebido em 25/2/2011 (fl. 1743, vol. 8). Todavia, ela apresentou sua defesa em resposta ao Ofício 2064/2010-TCU/Secex-5, de 24/8/2010 (fls. 1673-1674, vol. 7), que possui os mesmos itens de citação, a única diferença com relação ao Ofício listado na alínea “c” é a retificação da data de cálculo do débito. Sendo assim, ela não será considerada revel e as alegações de defesa apresentadas, naquela ocasião, serão aproveitadas.*

9. Realizadas as medidas saneadoras, os responsáveis, à exceção da Cotradasp, apresentaram as respectivas defesas de fls. 1812-1853 (vol. 9), fls. 1-121 (anexo 4), 1680-1710 (vol. 8), fls. 1765-1809 (vol. 8) e fls. 1583-1587 (vol. 7) que serão analisadas a seguir.

ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO SR. ENILSON SIMÕES DE MOURA

10. O Sr. Enilson Simões de Moura, em atendimento à citação realizada por meio do Ofício 183/2011-TCU/SECEX-5 (fls. 1729-1731, v. 8), encaminhou a petição de fls. 1812-1853 e 1-142 (vol. 9 e anexo 3) com suas alegações de defesa, acompanhada do documento anexado às fls. 35-142 (anexo 3) (avaliação externa realizada pela UnB).

Itens da citação

- ausência de demonstração, por meios idôneos e eficazes, de que a totalidade dos alunos prevista no Contrato 11/2000 foi treinada;

- não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio 002/2000 na execução do Contrato 11/2000.

Alegações preliminares

11. Após uma síntese dos fatos ocorridos desde a assinatura do convênio, o Sr. Enilson faz algumas considerações preliminares (fls. 1765-1771, vol. 8).

12. Inicialmente, chama atenção para o longo período de tempo decorrido entre os fatos apurados e a primeira notificação dirigida a ele para que apresentasse defesa. Alega que, “somente passados cerca de seis anos após a ocorrência dos fatos, os executores e responsáveis foram chamados a apresentar documentos comprobatórios da fiel execução da avença” (fl. 1772, vol. 8).

13. Acrescenta que a IN 01/97 trazia previsão expressa do prazo de 5 anos para armazenamento dos comprovantes, cita diversos julgados do Tribunal neste sentido e afirma que exigir hoje os documentos comprobatórios da execução do convênio fere seu direito à ampla defesa (fls. 1771-1787, vol. 8).

14. Argumenta que os documentos relativos ao cumprimento da avença foram apresentados. No entanto, diz ser natural que parte do material comprobatório estivesse inacessível após esse longo interregno. Acrescenta, ainda, que o objeto contratado não apresenta um resultado perfeitamente identificável e concreto, como a realização de uma obra, o que dificulta a comprovação (fls. 1772, vol. 8).

15. O responsável ressalta que o Planfor apresentava diversas falhas estruturais genéricas, tendo funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que levou o Tribunal a realizar seguidas auditorias no MTE. Segundo ele, esse contexto não pode ser esquecido quando da análise de sua suposta responsabilidade (fl. 1772-1773, vol. 8).

16. Além disso, as metas previstas nos convênios eram muito além de ambiciosas e a falta de apoio do MTE e de articulação entre as várias instâncias envolvidas deixaram as entidades executoras sem norte na aplicação dos recursos (fls. 1773, vol. 8).

17. Segundo o Sr. Enilson, a falta de organização por parte do MTE e o interregno de tempo devem ser considerados como obstáculos ao exercício da ampla defesa, haja vista a dificuldade para obtenção dos documentos questionados (fls. 1774, vol. 8).

18. Sobre o aspecto do longo tempo decorrido, cita diversas decisões, a saber: Decisões 172/2001-1ª Câmara e 667/1995-P, Acórdãos 64/2007-TCU-2ª Câmara, 852/2007-TCU-2ª Câmara, 849/2007-TCU-2ª Câmara e outros que tratam de casos de contas consideradas ilíquidáveis (fls. 1774-1783, vol. 8).

Análise

19. No que diz respeito ao lapso temporal entre a data prevista para a realização dos cursos e a apuração de possíveis irregularidades, algumas considerações devem ser feitas.
20. O Convênio 002/2000 foi firmado em 1/3/2000 (fls. 121-132, v.p.). Já o Contrato 11/2000 – SDS/Cotradasp, vinculado ao referido convênio, foi assinado em 8/3/2000.
21. Em 9/7/2003, o Tribunal proferiu o Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, por meio do qual determinou que o MTE reexaminasse as contas dos convênios com as centrais sindicais, tendo em vista uma série de irregularidades detectadas à época (fls. 34-62, v.p.).
22. A Comissão de Reexame foi constituída pela Portaria 1005/2003, de 30/7/2003. O anexo VI do relatório produzido por essa comissão informa, em seus itens 4.1 a 4.4, que a SDS foi notificada, em agosto de 2003, por mais de uma vez, a apresentar documentação comprobatória da execução dos eventos objetos do convênio. Contudo, a documentação encaminhada não foi considerada suficiente para comprovar o cumprimento da avença (fl. 20, v.p.).
23. Em junho de 2005, a SDS teria sido novamente notificada a apresentar documentos, conforme consta do item 4.7 do relatório da Comissão de Reexame (fl. 21, v.p.).
24. Em razão de diversas irregularidades apontadas pela Comissão de Reexame, foi constituída Comissão de Tomada de Contas Especial por meio da Portaria 58/2005, em 5/10/2005, com vistas a investigar contratos firmados com as executoras Qualivida e Instituto Gente (fl. 2, v. p.). Em 2/5/2006, a Cotradasp foi incluída no rol das investigadas, conforme Portaria 23/2006 (fl. 95, v. p.).
25. Ressalte-se que o Sr. Enilson era o presidente da SDS à época das investigações, tendo sido dirigida a ele citação emitida pela Comissão de TCE, em 13/11/2006, que solicitava a apresentação dos documentos comprobatórios da execução dos contratos firmados com a Cotradasp (fls. 283/299, vol. 1).
26. Diante da não apresentação de documentos aptos a comprovar a regular execução do convênio, a CTCE, via Ofício CTCE 6/2007, comunicou a conclusão dos trabalhos ao Sr. Enilson, em 30/3/2007 (fls. 359-360, vol. 1).
27. Como se observa, o responsável pela SDS tinha ciência das apurações relativas ao convênio realizadas no período de 2003 a 2007, e deveria, portanto, ter mantido a guarda da documentação comprobatória.
28. Além disso, o prazo para guarda de documentos estava regulado, à época, pela IN/STN 01/97. Esta previa, em seu art. 30, § 1º, a manutenção da documentação pelo conveniente por cinco anos, contados do julgamento das contas do órgão concedente, relativamente ao exercício da concessão. Esse é o entendimento deste Tribunal, conforme se verifica no Acórdão 359/2007-TCU-2ª Câmara.
29. No caso, a SPPE, pela IN TCU 12/96, não estava obrigada a prestar contas no exercício de 2000 (ano em que o Convênio 002/2000 e Contrato 11/2000 foram firmados), mas sim os departamentos a ela subordinados. As contas do Departamento de Qualificação (DEQ), responsável pelas ações de treinamento, foram julgadas pelo Acórdão 719/2007-TCU-1ª Câmara em 27/03/2007 (TC 012.889/2001-1). Dessa forma, a conveniente deveria manter a guarda dos documentos comprobatórios da execução do convênio até março de 2012, ou seja, cinco anos após o julgamento das contas do órgão concedente.
30. Quanto à afirmação de que os documentos comprobatórios das ações foram apresentados ao MTE, foram localizadas nos autos, relativamente ao ano de 2000, apenas cópias de recibos e cheques de depósitos para a Cotradasp e relações de participantes, que não foram

suficientes para comprovar a execução, além de “relação de pagamentos” da SDS para diversas executoras (fls. 168-177, v.p., fls. 1301- 1450, vol. 6 e 209-223, vol. 1).

31. A partir das listas de frequência constantes dos autos e abatendo o valor previsto de evasão, calculou-se o valor do débito, consoante itens 23-27 da instrução às fls. 1551-1557, vol. 7.

32. Os demais documentos constantes dos autos são insuficientes para demonstrar a execução das ações contratadas, que incluíam, além de treinamentos, a confecção de material didático.

33. Com relação à precariedade em que transcorreu a execução do Planfor em âmbito nacional, embora repercuta negativamente no alcance de resultados do Programa, ela não justifica a não realização do pactuado nem a ausência de documentação apta a comprovar a execução das ações. Portanto, as falhas estruturais do Planfor não podem ser consideradas como fatores determinantes das irregularidades tratadas nesta tomada de contas especial.

34. Ademais, a existência de problemas estruturais não pode se sobressair à obrigação da conveniente de observar os dispositivos legais que regiam a avença, entre eles aquele que determinava a guarda dos documentos comprobatórios da aplicação regular do montante recebido.

35. A prestação de contas do emprego de valores públicos deve conter as formalidades e os documentos indispensáveis para a prova inequívoca da regularidade da destinação dos recursos. Nesse sentido, os argumentos apresentados se mostram insuficientes, uma vez que não se fizeram acompanhar de documentação apropriada para afastar a irregularidade apurada.

36. Quanto à alegação de obstáculo ao exercício da ampla defesa, entende-se que, no presente caso, ela não procede. Desde 2003, a SDS, na pessoa de seu representante legal, Sr. Enilson, estava ciente da apuração que estava em curso com relação ao Convênio 002/2000. Assim, os responsáveis deveriam ter mantido a guarda da documentação comprobatória.

37. Além disso, considerando que o julgamento das contas do DEQ/SPPE relativas ao exercício de 2000 só ocorreu em 27/3/2007, de acordo com a IN 1/97, a SDS estaria obrigada a manter a guarda dos documentos comprobatórios até março de 2012.

38. Pelo exposto, não assiste razão ao responsável quanto aos argumentos apresentados.

Alegação de ilegitimidade para figurar como responsável

39. O responsável defende que o dever de prestar contas é da pessoa jurídica e não da pessoa física que a representa. Desse modo, a responsabilidade caberia exclusivamente à SDS.

40. Inclui, como precedente para este entendimento, o Acórdão 1830/2006-TCU-Plenário. Menciona ainda que este entendimento foi aplicado também na análise inicial dos processos 011.743/2009-8, 013.181/2009-5, 022.581/2009-6 e no julgamento dos TCs 015.794/2001-0 e 027.921/2008-4 (fls. 1787-1790, vol. 8).

Análise

41. Em relação à ilegitimidade para figurar como responsável, não assiste razão ao defendente. O Sr. Enilson deve constar do rol de responsáveis, uma vez que cabia a ele gerir os recursos do Convênio 002/2000.

42. No que diz respeito à aplicação de recursos de convênios, o entendimento deste Tribunal, bem como do STF, tem sido de que o dever de prestar contas não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não (Mandado de Segurança 21.644/DF, Acórdãos 371/99-TCU-2ª Câmara, 92/99-TCU-1ª Câmara e Decisão 667/95-Plenário).

43. De acordo com o art. 71, inc. II, da Constituição Federal, o TCU não julga as contas de uma entidade, e sim dos responsáveis por valores públicos. No voto condutor do Acórdão 2643/2007-TCU-1ª Câmara, o Ministro-Relator destaca que as instituições que atuam em colaboração com o Estado não praticam ato algum, senão por meio de seus representantes, os quais respondem pessoalmente por omissões ou irregularidades decorrentes de atos praticados. Assim, cabe ao gestor comprovar a fiel execução da avença e o correto emprego dos recursos públicos.

44. Quanto aos julgados mencionados pelo Sr. Enilson, eles não se assemelham ao caso em exame. O Acórdão 1830/2006-P trata da exclusão de responsabilidade das pessoas físicas na condição de dirigentes de entidades contratadas, o que não se aplica ao defendente. 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, conforme art. 145 do Decreto 93.872/86, a não ser que a entidade tenha se locupletado dos recursos públicos, o que não foi o caso, pois repassou os recursos do convênio para a Cotradasp, como será relatado nos parágrafos 0 a 0.

45. Já nos autos do TC 027.921/2008-4, foram apresentados documentos capazes de comprovar a execução do contrato, o que não se verificou no caso em exame.

46. No caso dos outros processos mencionados no item 40, entre eles o que ora se examina, foi realizada, em momento posterior à instrução inicial, nova análise do tema, procedendo-se à citação do responsável em todos eles.

47. Desse modo, não devem ser acolhidas as alegações do responsável.

Alegações quanto a irregularidades ocorridas na TCE

48. Após as considerações preliminares, o Sr. Enilson destaca fatos que considera como irregularidades ocorridas na TCE, que teriam afetado seu direito à defesa (fls. 1790-1791, vol. 8).

49. Ele argumenta que a CTCE não fez menção aos mais importantes pontos apresentados em sua defesa, dentre eles os relatórios de auditoria relativos ao Convênio 002/2000 produzidos pela UnB (fl. 1790, vol. 8).

50. Além disso, a comissão ignorou o fato de as contas da SDS relativas aos anos de 2000 e 2001 terem sido aprovadas pelo MTE, não tendo apurado as responsabilidades dos funcionários públicos responsáveis, à época, pelo acompanhamento da execução do convênio (fl. 1792, vol. 8).

51. O responsável cita também um suposto desaparecimento de material enviado à comissão processante. Menciona o Ofício 286/SE-MTE, que informaria que os documentos recebidos se encontravam extraviados, e após longo processo de busca, foram localizados no DEQ (fl. 1793, vol. 8).

52. Alega que as irregularidades apontadas não seriam sanadas pela subida do processo a este Tribunal, uma vez que a equipe técnica do TCU não repetiria todo o processo realizado pela CTCE (fl. 1793, vol. 8).

Análise

53. Quanto ao relatório de avaliação externa, elaborado pela UnB, este será analisado nos itens 0 a 0 desta instrução.

54. No que diz respeito à aprovação das contas da SDS pelo MTE, esta não impede o seu reexame, em face de indícios de irregularidades. E foi exatamente o que ocorreu por determinação deste Tribunal. Na auditoria realizada no âmbito do TC 015.794/2001-0, constatou-se que as

prestações de contas se limitavam a informar para quais executoras os recursos haviam sido transferidos, não contendo outros dados sobre a execução financeira, nem sobre a execução física, tais como quem ministrou os cursos, quando, onde e para quantos alunos (item 29 do relatório do Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, fl. 38, v.p.).

55. Além disso, o que houve foi a aprovação parcial, relativa aos anos de 2000 e 2001, não tendo relação, portanto, com o contrato em exame.

56. Com relação ao suposto desaparecimento de material enviado pela SDS para a CTCE, deixa-se de tecer considerações adicionais, uma vez que o próprio documento mencionado pela entidade (Ofício nº 286/SE-MTE, cujo texto é parcialmente reproduzido à fl. 13, anexo 2) esclarece que os documentos extraviados foram posteriormente encontrados.

57. No que tange ao cerceamento de defesa, deve-se ressaltar que a TCE dá início, no âmbito desta Corte, à fase do contraditório. Objetiva, portanto, chamar aos autos os responsáveis pelas possíveis irregularidades indicadas, para que demonstrem a improcedência dos fatos que lhes são imputados. Somente após um exame acurado das alegações de defesa será avaliada a procedência ou não das irregularidades. Assim, ao julgar as contas dos responsáveis, o Tribunal garante a eles o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, sempre buscando a revelação da verdade material.

58. Feitas essas considerações, tem-se que o exercício da ampla defesa foi observado no âmbito dos autos por meio da citação (Ofício 183/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, fls. 1729-1731, vol. 8) e pela respectiva defesa apresentada pelo responsável (fls. 1765-1809, vol. 8), sendo devidamente analisada por este Tribunal.

59. Assim, possíveis falhas durante os procedimentos no MTE não afetam o direito de defesa do responsável.

Alegações relativas à realização dos cursos

60. Quanto à realização dos cursos, o Sr. Enilson cita a existência de um mapa de ações de qualificação levadas a cabo pela SDS no ano de 2000 e de um relatório detalhado relativo a gastos realizados, que estaria à fl. 797. Cita ainda correspondência expedida pela Cotradasp para a SDS, encaminhando documentação comprobatória da execução relativa ao Contrato 11/2000 (fl. 1794, vol. 8).

61. Em seguida, relata a existência de diversos problemas no Sigae, sistema desenvolvido pelo MTE que registrava as informações relativas aos cursos, o que dificultava a obtenção de informações confiáveis sobre a execução (fls. 1794-1795, vol. 8).

62. Ao final, afirma que a inexecução não está configurada e que fez prova de que a executora realizou o treinamento a milhares de alunos, mas que tal prova foi desconsiderada (fl. 1795, vol. 8).

Análise

63. Os documentos relacionados pelo Sr. Enilson não são suficientes para comprovar o cumprimento das metas do Contrato 11/2000.

64. O mapa das ações de qualificação e o relatório detalhado mencionados pela defesa trazem valores globais e não esclarecem os gastos específicos do Contrato 11/2000.

65. Vale destacar que parte da documentação foi aceita, prova disso é o cálculo do débito mencionado nos itens 23-27 da instrução às fls. 1551-1557, vol. 7.

66. Os problemas no Sigae, citados pelo responsável, não justificam a não apresentação de documentos que pudessem comprovar as ações. A falta de confiabilidade dos dados inseridos no

sistema não impediria o Sr. Enilson, na qualidade de presidente da SDS e gestor dos recursos do convênio, de apresentar documentos como listas de presença, recibos de pagamento dos instrutores, relação dos locais de execução dos cursos, etc., documentos esses que, segundo a jurisprudência do TCU, poderiam, subsidiariamente, demonstrar a execução do convênio.

67. Apesar de dizer que a inexecução não está configurada e que fez prova de que os treinamentos foram realizados, não há, nos autos, documentos capazes de comprovar a execução das ações contratadas, à exceção dos alunos mencionados nos itens 23-27 da instrução às fls. 1551-1557, vol. 7.

Alegações a respeito dos relatórios de auditoria e avaliação externa elaborados pela UnB

68. O responsável argumenta que a CTCE ignorou o processo de avaliação externa, realizado pela UnB, com o objetivo de avaliar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 02/2000 (fl. 1797, vol. 8).

69. Segundo ele, o referido relatório aponta que, em 2000, a SDS teria treinado 78.511 pessoas em 17 estados. Especificamente quanto à Cotradasp, afirma que o relatório aponta o número de 5.900 treinandos no ano de 2000 (fl. 1798, vol. 8).

70. Além disso, a DataUnB nunca informou sobre possíveis falhas na execução dos cursos (fl. 1798, vol. 8). Assim, dizer que nenhuma parcela do objeto pactuado foi executada significa dizer que houve um conluio entre todas as pessoas e unidades mencionadas ao longo da defesa (fl. 1800, vol. 8).

71. O responsável cita, ainda, que a Cláusula Nona do Convênio 002/2000 previa a guarda dos documentos comprobatórios durante o prazo previsto no Decreto 93.872/86, que determina o arquivamento durante o prazo de cinco anos da aprovação da prestação de contas (fl. 24, anexo 4).

Análise

72. O relatório elaborado pela UnB em agosto de 2002 refere-se à avaliação do programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 (fls. 35/142, anexo 3). Na contextualização do documento, o responsável registra que a avaliação teve foco nas dimensões relacionadas à eficiência, eficácia e efetividade.

73. Nota-se que a avaliação não verificou o cumprimento de metas do contrato 11/2000, mas sim avaliou qualitativamente o Convênio 002/2000.

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 0 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.*

78. *Importante salientar os seguintes pontos do relatório:*

a) *Infraestrutura: o relatório informa que no ano de 2000 não há referências sobre esse assunto (fl. 112, anexo 3);*

b) *Pesquisa com egressos: ela ocorreu em 2001 e baseou-se em dados fornecidos pela SDS, que não informou o total da população de onde se selecionou a amostra, cujo tamanho, segundo o quadro síntese 33, é de 322 (fl. 115, anexo 3).*

79. *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.*

80. *Dessa forma, o relatório em questão não tem condições de comprovar a execução prevista no Contrato 11/2000.*

Alegações sobre boa-fé e legítimas expectativas criadas

81. *O responsável alega que houve boa-fé e legítimas expectativas criadas, já que seus atos, enquanto gestor do programa, foram objeto de sucessivas aprovações de contas, também ignoradas pela CTCE (fls. 1706-1707, vol. 8).*

82. *Além disso, entende que a determinação de ressarcimento configuraria enriquecimento sem causa por parte da administração pública (fl. 1707, vol. 8).*

Análise

83. *As aprovações de contas por parte do MTE já foram objeto de análise nos parágrafos 0 a 0 desta instrução.*

84. *Quanto à alegação de que a determinação de ressarcimento configuraria enriquecimento sem causa por parte da administração, esta não procede. Cabe ao gestor dos recursos públicos comprovar sua regular aplicação. Essa comprovação deve conter as formalidades e os documentos indispensáveis para a prova inequívoca da regularidade da destinação dos recursos, o que, evidentemente, não se perfaz com meras alegações. Nesse sentido, os argumentos apresentados pelo responsável mostraram-se insuficientes, uma vez que não se fizeram acompanhar de documentação apropriada para afastar a irregularidade apurada.*

85. *Sobre a ausência de documentação que comprove a aplicação dos recursos no objeto do contrato, registre-se que, em diversos casos apreciados relativos ao Planfor, como nos Acórdãos 2204/2008, 3036/2009 e 3037/2009, todos da 1ª Câmara, embora não tenham sido apresentados os respectivos comprovantes de despesas pelas entidades contratadas, o Tribunal considerou que, nas hipóteses em que ficou comprovada, por outros meios, a execução do contrato (listas de frequência, disponibilidade de espaço físico e contratação de instrutores), restou afastado o débito apurado na TCE, o que não ocorreu de forma integral neste caso, à exceção dos 663 alunos, tratados itens 23-27 da instrução às fls. 1551-1557, vol. 7.*

Alegações sobre a jurisprudência aplicável

86. O responsável argumenta que a presente TCE tem características semelhantes às aquelas analisadas no TC 003.100/2001-8, relativo a outra contratação no âmbito do Planfor/DF-1999. Acrescenta que as falhas verificadas são apenas de cunho formal, devendo ensejar o julgamento pela regularidade com ressalvas, com a dispensa de multa, ante a não existência de débito (fls. 1707-1709, vol. 8).

Análise

87. O processo citado foi julgado pelo Acórdão 5/2004-TCU-Plenário. Trata de tomada de contas especial em que foi constatada a inexistência de débito, tendo sido as contas julgadas regulares com ressalva em virtude de falhas de cunho formal. Como se verifica no item 4 do voto condutor, abaixo transcrito, foram apresentados documentos aptos a comprovar a execução dos cursos:

4. (...) Compulsando os autos, constatei terem sido acostados documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos contém relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, lista dos instrutores, mapas dos cursos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas, controle de frequência e extratos bancários da conta utilizada. Assim sendo, restou comprovado o adimplemento do contrato, o que acarreta, necessariamente, a ausência de débito a ser ressarcido no âmbito desta TCE.

88. Sendo assim, não se trata de caso análogo ao que ora se examina. No presente processo, não houve a comprovação integral da execução por meio de documentos.

Alegações relativas ao valor do débito apurado

89. Caso não sejam acolhidos os fundamentos delineados, o Sr. Enilson pede que se observe o art. 210, §1º, inc. II, do Regimento Interno, que prevê que o débito calculado por estimativa não pode exceder o real valor devido (fl. 1709, vol. 8).

90. De acordo com o responsável, a segurança exigida para a quantificação do débito não pode ser obtida no presente caso, já que sua apuração só foi possível mediante suposições e inferências. Assim, caberia, quanto muito, julgar irregulares as contas de alguns responsáveis, mas sem imputação de débito, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação, afinal, se houve inexecução, esta foi apenas parcial (fl. 1709, vol. 8).

Análise

91. O Contrato 11/2000, em sua cláusula 1, alínea “a”, previa a realização de eventos (palestras, oficinas, cursos ou seminários), por intermédio de instrutor devidamente capacitado, local adequado, apoio de equipamentos e materiais apropriados e certificação cabível (fl. 192, v.p).

92. O plano de trabalho, parte integrante do referido contrato, estabelecia as seguintes ações (fls. 202, v.p):

a) Panorama atual do mundo do trabalho, 47 turmas, 1350 treinandos;

b) Educação cooperativista, 47 turmas, 4550 treinandos.

93. Para treinar os 5900 alunos, o valor previsto era de R\$ 1.462.736,23 (fl. 208, vol. 1).

94. No que diz respeito à ação “Educação Cooperativista”, há nos autos apenas listagens denominadas “Resultado do Curso”, as quais não possuem assinaturas dos participantes, o que as tornam incapazes de comprovar a realização do evento. Sobre a ação “Panorama Atual do Mundo

do Trabalho”, há listas de frequência (vol. 6), contendo, em sua maioria, a data de apresentação, o nome do instrutor, o nome dos treinandos e o local da atividade.

95. Na instrução mencionada no item 0, tabularam-se os dados obtidos sobre esta última ação e concluiu-se que dos 1.350 alunos previstos, apenas 663 poderiam ser comprovados, com base no critério da assinatura à lista de presença.

96. Dividindo-se R\$ 1.462.736,23 por 5.900, obtém-se R\$ 247,92 (custo médio por aluno). Excluindo-se dos 5.900 previstos, os 663 cuja presença nos eventos foi aferida com base nas listas de presença e os 270 referentes à evasão contratualmente prevista, restam 4.967 participantes não qualificados.

97. Multiplicando-se esse número pelo custo médio calculado, chega-se a R\$ 1.231.418,64, que seria o valor a ser ressarcido.

98. Observa-se, portanto, que não houve quantificação por suposições, inferências ou estimativas, não assistindo razão ao Sr. Enilson quanto a este ponto.

99. Tendo em vista que o débito não é integral, já que se considerou parcialmente cumprida a meta “a”, serão adotadas as datas dos últimos pagamentos efetuados pela SDS à Cotradasp, retroativamente, até perfazer o montante do débito, como termo de início para correção dos valores, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Tabela 1 - Termo de início para correção dos valores e incidência de juros, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Cotradasp, retroativamente, até perfazer o montante do débito.

Data	Valor (em reais)
10/5/2000	29.418,64
12/5/2000	60.000,00
02/6/2000	170.000,00
7/6/2000	57.000,00
20/6/2000	100.000,00
3/7/2000	250.000,00
2/8/2000	50.000,00
21/8/2000	115.000,00
31/8/2000	200.000,00
20/9/2000	150.000,00
7/12/2000	50.000,00
TOTAL	1.231.418,64

Fonte: Fls. 208-209. vol. 1

Conclusão

100. De todo o exposto, verifica-se que o Sr. Enilson apresentou alegações de defesa incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível ser reconhecida a boa-fé do gestor.

101. Relativamente a este aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

102. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

103. Ressalte-se que cabia ao responsável, na condição representante legal da SDS e de gestor dos recursos federais repassados, observar o previsto nas cláusulas do convênio firmado. Era dele a responsabilidade de garantir a execução do plano de trabalho conforme aprovado pelo MTE, encaminhando ao concedente os documentos necessários ao acompanhamento, controle e avaliação das ações previstas (cláusulas 3.2.1 e 3.2.7). No que diz respeito às cláusulas que tratavam da fiscalização, havia obrigação expressa de acompanhar e de avaliar a participação e a qualidade dos cursos realizados, com a manutenção de cadastro individualizado dos beneficiários do programa (cláusula 3.2.6).

104. No entanto, não há, nos autos, documentos que permitam concluir que o responsável agiu com o devido zelo no cumprimento dessas obrigações.

105. Neste contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se assegurar a boa-fé na conduta do responsável. Com efeito, não alcançou o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida.

106. São nesse sentido os Acórdãos 1157/2008-P, 334/2007 e 1495/2007-1ª Câmara, 1007/2008-2ª Câmara, entre outros.

107. Desse modo, devem as contas em análise ser julgadas irregulares e em débito o responsável, com arrimo no artigo 16, inciso III, alíneas "b" e "c" da Lei 8.443, de 1992, em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente da não-comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por conta do Convênio 002/2000, relativamente ao Contrato de Prestação de Serviços 11/2000, que ora se analisa.

ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SDS E PELA COTRADASP

108. A SDS, em atendimento à citação realizada por meio do Ofício 180/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, encaminhou a petição de fls. 1812-1853 (vol. 9) com suas alegações de defesa.

109. A Cotradasp, não respondeu à citação realizada por meio do Ofício 310/2011-TCU/Secex-5, de 21/2/2011, (fls. 1736-1739, vol. 8), logo serão considerados os documentos encaminhados em resposta ao Ofício 2064/2010-TCU/Secex-5, de 24/8/2010 (fls. 1.673-1674, vol. 7).

110. As peças de defesa apresentadas pelas duas entidades são muito semelhantes. Por este motivo, serão tratadas em conjunto.

Itens da citação da SDS

- ausência de demonstração, por meios idôneos e eficazes, de que a totalidade dos alunos prevista no Contrato 11/2000 foi treinada;

- não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio 002/2000 na execução do Contrato 11/2000.

Itens da citação da Cotradasp

- ausência de demonstração, por meios idôneos e eficazes, de que a totalidade dos alunos prevista no Contrato 11/2000 foi treinada;

- não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio 002/2000 na execução do Contrato 11/2000.

Alegações de defesa

111. *As alegações apresentadas pelas duas entidades são, em sua maior parte, iguais àquelas trazidas pelo Sr. Enilson e relatadas anteriormente.*

112. *Além de repetir as alegações preliminares feitas pelo Sr. Enilson, as responsáveis também repetem os mesmos argumentos sobre os seguintes pontos:*

- a) irregularidades ocorridas na TCE;*
- b) realização dos cursos;*
- c) relatórios de auditoria e avaliação externa elaborados pela UnB;*
- d) boa-fé e legítimas expectativas criadas;*
- e) jurisprudência aplicável à espécie; e*
- f) valor do débito apurado.*

113. *Em razão do idêntico teor das argumentações, deixa-se de transcrevê-las aqui.*

Análise

114. *Considerando que as alegações de defesa da SDS e da Cotradasp para os pontos destacados são iguais àquelas apresentadas pelo Sr. Enilson, aplica-se a análise empreendida na parte desta instrução que analisou sua defesa e concluiu pelo não acolhimento.*

115. *Apesar da rejeição das demais alegações de defesa apresentadas pela SDS, deve-se ressaltar que, de fato, os documentos constantes dos autos não permitem concluir que a entidade tenha se locupletado dos recursos públicos. Não ficou demonstrado ter havido desvio de finalidade na aplicação dos recursos por parte da SDS, uma vez que estes foram transferidos à Cotradasp, que havia sido contratada para a execução de ações relativas ao Planfor. Assim, não há qualquer elemento nos autos que indique que houve o pagamento de despesas próprias da SDS com os recursos do convênio.*

116. *A jurisprudência majoritária do TCU, como ocorre nos repasses para estados e municípios, é que, no caso de irregularidades na aplicação desses recursos, sejam responsabilizados os dirigentes dessas entidades privadas. O critério adotado em algumas deliberações recentes é condicionar a responsabilização das instituições, como pessoas jurídicas, à comprovação de que tais entidades se beneficiaram dos recursos públicos repassados. Nos casos em que não ficar evidenciado tal benefício para a pessoa jurídica, como nesta TCE, a responsabilização deve recair exclusivamente sobre a pessoa física de seus dirigentes (Acórdãos 709/2008-TCU-Plenário, 630/2000-TCU-2ª Câmara, 82/2006-TCU-1ª Câmara).*

117. *No caso em análise, entende-se que não cabe responsabilizar a SDS pelo débito, uma vez que não restou comprovado que ela aplicou os recursos em benefício próprio. Como descrito nos parágrafos 0 a 0, a responsabilidade recai sobre seu dirigente, que era o responsável pela gestão dos recursos.*

118. *Quanto à Cotradasp, entende-se que ela deve responder solidariamente pelo débito apurado. A contratada não apresentou documentos capazes de comprovar a execução prevista no contrato, tais como: listas de frequência, relação de professores, locação de salas de aulas para os treinamentos e produção de material didático utilizado nos cursos.*

119. *A despeito de ter sido contratada pela SDS para a realização dos treinamentos e de ter recebido R\$ 2.242.736,23 referente ao Contrato 11/2000, ela não teve êxito em comprovar a execução do objeto avençado, à exceção dos 663 alunos. A possibilidade de responsabilizá-la*

deriva do disposto no art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8443/92, que 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”.

Conclusão

120. Considerando que não ficou demonstrado o desvio de finalidade na aplicação de recursos por parte da SDS, esta, na condição de conveniente, não deve ser responsabilizada pelo débito.

121. O mesmo entendimento não se aplica à Cotradasp. A entidade, apesar de ter recebido R\$ 2.242.736,23 previsto no Contrato 11/2000, não comprovou a execução do objeto contratado, à exceção dos 663 alunos que assinaram as listas de frequência. Por este motivo, deve responder solidariamente com o gestor dos recursos pelo ressarcimento ao erário.

ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO SR. NASSIM GABRIEL MEHEDFF

122. O Sr. Nassim Gabriel Mehedff, em atendimento à citação realizada por meio do Ofício 181/2011-TCU/Secex-5, de 10/2/2011, fls. 1723-1725, vol. 8, encaminhou suas alegações de defesa em 9/3/2011 (fls. 1-121, anexo 4).

Itens da citação

Omissão na adoção de providências que assegurassem o acompanhamento adequado da execução do objeto do convênio, resultando, no que se refere à parcela relativa ao Contrato 11/2000, na inobservância da Cláusula Terceira do Convênio MTE/SPPE/Codefat 002/2000- SDS e contribuindo para o pagamento por cursos que não foram efetivamente realizados.

123. Após breve relato sobre os fatos, o Sr. Nassim argumenta que o tempo decorrido entre a assinatura do convênio e a instauração da TCE no âmbito desta Corte, de quase dez anos, é óbice à comprovação dos fatos e correta apuração da verdade, o que viola a garantia constitucional à ampla defesa (fl. 3, anexo 4).

124. Em razão disso, pede que as contas sejam julgadas ilíquidas. Elenca alguns julgados em que este entendimento teria prevalecido (fls. 16-35, anexo 4).

125. Quanto à sua responsabilização, o Sr. Nassim diz acreditar que as imputações feitas nesses autos são idênticas àquelas registradas em processos anteriores, os quais resultaram em multas já pagas por ele.

126. Informou que não tem qualquer ingerência ou responsabilidade sobre as irregularidades apontadas no presente processo. Segundo ele, essas falhas dizem respeito ao Contrato 11/2000, firmado entre a SDS e a Cotradasp, que, por sua vez, não guarda qualquer relação direta com o requerente. Dessa forma, não há relação de causalidade entre a conduta do requerente e a irregularidade apontada (fls. 10-13, anexo 4).

127. Para corroborar suas alegações, cita o Acórdão 33/2005-TCU-Plenário e junta aos autos diversos outros acórdãos proferidos em casos que seriam análogos ao que se examina (fls. 37-121, anexo 4).

Análise

128. Sobre o prazo decorrido para apuração, esse argumento não foi aceito, conforme análise feita no item 29 desta instrução,

129. Diante da não apresentação de documentos capazes de comprovar a realização de todos os cursos previstos pelo Contrato 11/2000, cumpre analisar a responsabilidade do Sr. Nassim pela inexecução contratual.

130. 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.

131. 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 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-TCU-Plenário.

132. Essa falta de acompanhamento foi evidenciada, dentre outras coisas, pela aprovação das prestações de contas sem a efetiva comprovação da aplicação dos recursos. Em decorrência das referidas falhas, o Sr. Nassim foi multado por meio do Acórdão 1613/2005-TCU-Plenário.

133. Em que pese a apenação 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 nexos causal entre sua conduta e o dano.

134. Ressalte-se que os itens 3.2.6 e 3.2.9 do Convênio 002/2000-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 (fl. 95, v.p).

135. O dano, no caso em exame, decorreu, de forma direta, da inexecução contratual por parte da Cotradasp e do pagamento, pela SDS, de serviços cuja execução não foi devidamente comprovada. Entende-se, portanto, que pode ser acolhido o argumento trazido pelo Sr. Nassim de que não há nexos causal direto entre as falhas a ele atribuídas e a existência de débito, afastando-se assim sua responsabilidade.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELA SRA. SÔNIA VIRGÍNIA VASCONCELOS MENDES FAGUNDES

136. A Sra. Sônia, em atendimento à audiência realizada por meio do Ofício 1264/2009-TCU/Secex-5 (fls. 1564-1565, vol. 7), encaminhou a petição de fls. 1583-1587 (vol. 7) com suas razões de justificativa.

Itens da audiência

Emissão, em 12/12/2001, de parecer técnico concluindo que a prestação de contas do Convênio 002/2000, celebrado entre o MTE e a SDS, era tecnicamente satisfatória quanto ao número de trabalhadores qualificados e aos projetos especiais realizados e que evidenciava o cumprimento do objeto do convênio, o que não ocorreu em relação ao Contrato 11/2000, firmado entre a SDS e a Cotradasp, cujo objeto, conforme documentação analisada por esse Tribunal, não foi integralmente cumprido.

Razões de justificativa

137. A Sra. Sônia informa que as análises das prestações de contas de convênios eram feitas por duas áreas distintas da SPPE: Núcleo de Apoio Contábil, responsável pelo aspecto financeiro,

e a Coordenação de Monitoramento e Supervisão, que analisava o aspecto físico, onde ela estava lotada (fl. 1584, vol. 7).

138. Argumenta que o parecer acerca das metas físicas foi elaborado por ela, após a análise pelo Núcleo de Apoio Contábil, que concluiu pela regularidade da aplicação dos recursos financeiros (fl. 1584-1585, vol. 7).

139. A responsável alega que não teve acesso aos contratos firmados entre a SDS e as instituições executoras (fl. 1585, vol. 7).

140. Ela afirma que os padrões definidos pela SPPE foram atendidos, ou seja, não era necessária a “identificação pessoal dos treinandos”, devendo tal aferição ser executada pela conveniente (fl. 1586, vol. 7).

141. Além disso, informa que outros setores do MTE também opinaram sobre as liberações de recursos financeiros à SDS, a exemplo da Consultoria Jurídica (fl. 1586, vol. 7).

142. Por fim, a Sra. Sônia argumenta que não tomou conhecimento de descumprimento de contratos firmados entre a SDS e as entidades executoras e que não era sua atribuição analisar os tais contratos. Assim, não caberia a ela opinar sobre a liberação de recursos para as convenientes (fl. 1586, vol. 7).

Análise

143. A Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes não contesta o fato de que assinou o parecer datado de 12/12/2001 (fls. 801-802, vol. 3), que atestava a regularidade da execução física do Convênio 002/2000. Pelo contrário, afirma que sua atribuição era a análise dos aspectos físicos, ou seja, o cumprimento das metas do convênio.

144. A justificativa de que cabia à conveniente aferir o número de participantes não deve ser acatada, uma vez que a cláusula 3.1.1 do convênio estabelece, dentre as obrigações do MTE, a de controlar e avaliar a execução da avença.

145. Além disso, o parecer emitido pela responsável contém manifestação expressa no sentido de que a prestação de contas era tecnicamente satisfatória quanto ao número de trabalhadores treinados, ou seja, a Sra. Sônia adentrou ao mérito da execução física do convênio e, por conseguinte, do contrato.

146. O argumento de que não teve acesso ao contrato firmado com a executora serve apenas para agravar a situação, já que, se não sabia sequer quais eram as metas do convênio, materializadas nos diversos contratos, não tinha elementos suficientes para se posicionar quanto à correta execução do que fora pactuado.

147. Não são suficientes para afastar a irregularidade, portanto, seus argumentos de que só assinou o parecer após a análise da área financeira, de que não teve acesso aos contratos, de que cabia à conveniente verificar as metas, de que outros setores analisaram a documentação relativa à execução do convênio e de que não tomou conhecimento dos termos dos contratos.

148. Ao assinar um parecer sem ao menos conhecer a confiabilidade das informações nele contidas, a responsável atraiu para si a responsabilidade pelos prejuízos advindos de sua conduta, ficando sujeita também à penalização com multa pela infração cometida. Restou clara a inobservância do dever de cuidado imposto a todos os servidores públicos de razoável diligência.

149. Pelo exposto, as razões de justificativa devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

150. Da análise dos elementos constantes dos autos, verifica-se que não restou comprovada a execução de todas as ações previstas no Contrato 11/2000. À exceção de parte da ação

“Panorama atual do mundo do trabalho”, não foram apresentados documentos aceitáveis, capazes de demonstrar o cumprimento da avença, conforme relatado nos parágrafos 30-32.

151. Diante disso, foi apurado um débito histórico de R\$ 1.231.418,64 (parágrafos 94 e 99).

152. Dentre os responsáveis arrolados pela CTCE, conclui-se que deve ser excluída a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff e da SDS, respectivamente titular da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE e conveniente, pelo débito.

153. Quanto ao Sr. Nassim, a exclusão de sua responsabilidade está fundamentada nos itens 131-135 desta instrução.

154. Com relação à SDS, os elementos constantes dos autos não permitem concluir pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos por parte da entidade. Assim, em que pese não terem sido acatadas suas alegações de defesa quanto ao cumprimento da avença, entende-se que não cabe responsabilizá-la pelo ressarcimento do erário, conforme já relatado nos parágrafos 115-0, cabendo tal responsabilização a seu representante legal à época, que atuou como gestor dos recursos.

155. No que diz respeito ao Sr. Enilson e à Cotradasp, cujas responsabilidades foram analisadas nos itens 0-0 e 0-0 desta instrução, as defesas apresentadas não lograram elidir os questionamentos realizados, uma vez que não trouxeram aos autos elementos que permitissem comprovar a realização das ações previstas no Contrato 11/2000, firmado entre a SDS e a Cotradasp, à exceção dos 663 alunos participantes da ação “Panorama atual do mundo de trabalho”.

156. Tampouco foi possível reconhecer a boa-fé do gestor dos recursos, permitindo ao Tribunal, desde já, apreciar o mérito das contas, conforme o art. 202, §6º, do Regimento Interno do TCU. Desta forma, as alegações de defesa do Sr. Enilson e da Cotradasp devem ser rejeitadas, imputando-se a eles, de forma solidária, o débito apurado.

157. Com relação ainda à responsabilidade do Sr. Enilson, deixa-se de propor a aplicação de multa, pois tal medida foi sugerida no âmbito do TC 013.181/2009-5, que também analisou a gestão do ex-presidente da SDS na condução dos recursos financeiros envolvidos no Convênio 002/2000, no montante de R\$ 14.400.000,00. Naqueles autos, examinou-se a aplicação dos recursos relativos ao Contrato 05/2000, firmado entre a SDS e o Instituto Gente, também no âmbito do Convênio 02/2000.

158. Entende-se que não se pode apená-lo duas vezes pela mesma conduta, ou seja, a não comprovação da aplicação dos recursos do convênio ou ausência da fiscalização do cumprimento de suas metas, subsistindo somente a responsabilidade solidária quanto ao débito.

159. Quanto à Cotradasp, sugere-se a aplicação de multa, já que, diferentemente do Sr. Enilson, sua responsabilidade será analisada, de forma individualizada, em relação a cada contrato, que possuem valores e metas diferenciadas, as quais poderão ou não ser comprovadas.

160. Quanto à responsabilidade da Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes pela emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas apresentada pela SDS para o Convênio 002/2000, sem que houvesse documentação que comprovasse a execução das ações, as razões de justificativa não foram suficientes para elidir a irregularidade. Por este motivo, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

161. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34) e da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89), conforme itens 131-136 e 115-117;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e pela Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39), conforme itens 19-108 e 119-122;

c) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes (CPF 276.151.461-00) quanto à emissão de parecer técnico, concluindo que a prestação de contas do Convênio 002/2000, celebrado entre o MTE e a SDS, era tecnicamente satisfatória;

d) julgar irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS;

e) condenar solidariamente os responsáveis Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39), em razão da não comprovação da realização das ações previstas no Contrato 11/2000, firmado entre a SDS e a Cotradasp, à exceção dos 663 alunos participantes da ação “Panorama atual do mundo de trabalho”, ao pagamento dos valores a seguir indicados, a serem recolhidos aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno do TCU:

Data ⁽¹⁾	Valor (em reais)
10/5/2000	29.418,64
12/5/2000	60.000,00
02/6/2000	170.000,00
7/6/2000	57.000,00
20/6/2000	100.000,00
3/7/2000	250.000,00
2/8/2000	50.000,00
21/8/2000	115.000,00
31/8/2000	200.000,00
20/9/2000	150.000,00
7/12/2000	50.000,00
TOTAL	1.231.418,64

Fonte: Fls. 208-209. vol. 1

(1) Termo de início para correção dos valores e incidência de juros, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Cotradasp, retroativamente, até perfazer o montante do débito.

f) aplicar individualmente à Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39), com base no artigo 19, caput, da Lei 8.443/92, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do acórdão

que vier a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) aplicar a Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes (CPF 276.151.461-00) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatada até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, conforme itens 143-149;

h) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n° 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 24 (vinte e quatro) 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;

i) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992;

j) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;

k) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Ministério do Trabalho e Emprego.”

6. Os dirigentes da unidade técnica endossaram a proposta supra (fls. 22/3peça 42).

7. O Ministério Público manifestou-se nos seguintes termos (fl. 25/30-peça 42):

“Em análise mais uma das diversas tomadas de contas especiais instauradas por força do Acórdão 851/2003-TCU-Plenário, que tratou de acompanhamento/auditoria de convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (Planfor) com várias entidades sindicais.

Nestes autos, apura-se a responsabilidade pela inexecução do contrato de prestação de serviços n. 11/2000, firmado entre a Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS e a Cooperativa de Trabalho para Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura - Cotradasp.

Pelo débito estimado no valor de R\$ 1.231.418,64, foram instados a apresentar defesa o Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-titular da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego/SPPE, o Sr. Enilson Simões de Moura, presidente da SDS à época da execução, a Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS, conveniente, e a Cotradasp, entidade executora do contrato. Promoveu-se a audiência da Sra. Sônia Virgínia Mendes Fagundes, técnica que aprovou a prestação de contas do convênio.

Na detida instrução de fls. 1854/1871, após examinar as alegações apresentadas, a unidade técnica acolheu os argumentos do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, tendo por afastada a sua responsabilidade no feito. Quanto à Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS, não obstante a Secex-5 não ter acatado as justificativas da entidade, considerou que não seria o caso de responsabilizá-la pelo ressarcimento ao erário, por entender que não há elementos que permitam dizer que a associação obteve algum proveito dos recursos pagos à Cotradasp sem a correspondente prestação de serviços.

Em relação aos demais envolvidos, a convicção daquela Secretaria foi no sentido de que os responsáveis não conseguiram descaracterizar as ocorrências que motivaram suas oitivas, razão por que propôs julgar irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas, condená-lo em débito solidariamente com a Cotradasp, bem assim aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92. Propõe-se, ainda, a imposição de multa a Sra. Sônia Virgínia Mendes Fagundes, com base no art. 58, inciso II, daquele diploma legal.

Concordo com a análise de mérito procedida no âmbito da 5ª Secex, à evidência de que as alegações carreadas pelos gestores não se fizeram acompanhar de provas materiais consistentes acerca da correta aplicação dos recursos repassados. Este Ministério Público também se ressentiu da apresentação de documentos hábeis a comprovar a execução das ações contratadas, tais como: listas de frequência, relação de professores, locação de salas de aulas para os treinamentos e produção de material didático utilizado nos cursos.

Divirjo, porém, da proposta de exclusão da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS da presente relação processual. Segundo a unidade técnica, a responsabilização de pessoa jurídica privada, a qual tenha sido confiada a gestão de recursos públicos, dependeria de comprovação de aproveitamento pela entidade dos recursos a ela transferidos. No caso em análise, aponta que “não há qualquer elemento nos autos que indique que houve o pagamento de despesas próprias da SDS com os recursos do convênio”, já que os valores recebidos teriam sido repassados à contratada (Cotradasp). Com efeito, conclui que a responsabilização deveria recair exclusivamente sobre a pessoa física de seus dirigentes, destacando deliberações do Tribunal que seguiram idêntica orientação.

Penso, no entanto, que deve ser responsabilizada a própria entidade conveniente.

Há que se reconhecer, é verdade, a existência de entendimento do TCU segundo o qual a entidade conveniente somente é alcançada pela condenação solidária em débito quando houver tirado proveito dos recursos federais a ela transferidos. Por outro lado, cabe, em oposição a esse ponto de vista, a observação de que não há ainda jurisprudência consolidada sobre a matéria, sendo igualmente possível apontar tantas outras decisões em sentido diverso.

Foi exatamente em face dessa divergência que, quando do exame do TC 006.310/2006-0, propus incidente de uniformização de jurisprudência de que trata o art. 91 do Regimento Interno do TCU, que ainda não foi apreciado.

É de se referir que o exame das tomadas de contas especiais instauradas em razão de dano ao erário ocorrido na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública, tem-se revelado controverso no que se refere à responsabilização dos envolvidos, isto é, no que diz respeito à indicação das pessoas que devem responder pelo dano e das pessoas que, em virtude do mesmo dano, devem ter suas contas julgadas pelo TCU.

Assim, nos casos em que resta configurado um débito (um dano quantificado aos cofres públicos), são encontradas na jurisprudência deliberações que se podem enquadrar, basicamente, nas seguintes situações (com ocorrência ou não, em cada uma dessas situações, de aplicação, aos responsáveis pelo débito, da multa prevista no artigo 57 da Lei nº 8.443/1992):

1ª) com julgamento de contas somente do(s) gestor(es) da entidade privada, imputando-se-lhe(s) o débito, a exemplo dos Acórdãos nos 1531/2008-Plenário, 1532/2008-Plenário, 1519/2008-1ª Câmara, 2223/2009-1ª Câmara, 3102/2009-1ª Câmara, 923/2010-1ª Câmara, 1934/2007-2ª Câmara, 2688/2008-2ª Câmara, 100/2009-2ª Câmara, 1081/2009-2ª Câmara, 1472/2009-2ª Câmara, 2523/2009-2ª Câmara e 3297/2009-2ª Câmara;

2ª) com julgamento de contas somente da entidade privada, imputando-se-lhe o débito, a exemplo dos Acórdãos nos 3195/2008-2ª Câmara, 1702/2009-2ª Câmara e 2387/2009-2ª Câmara; e

3ª) com julgamento de contas da entidade e do(s) gestor(es) da entidade, imputando-se o débito à entidade e/ou ao(s) gestor(es) da entidade, conforme o caso, a exemplo dos Acórdãos nos 592/2008-Plenário, 593/2008-Plenário, 1207/2009-Plenário, 4523/2008-1ª Câmara, 4758/2009-1ª Câmara, 2083/2007-2ª Câmara, 618/2008-2ª Câmara, 3928/2008-2ª Câmara, 4383/2009-2ª Câmara, 2002/2005-2ª Câmara, 698/2008-2ª Câmara e 2012/2008-2ª Câmara.

Registro que em circunstâncias assim não me parece adequado isentar a pessoa jurídica de responder por irregularidades na prestação de contas. Num primeiro momento, portanto, minha preocupação dirige-se aos elementos fáticos e jurídicos que conduzem à inequívoca conclusão de que é a pessoa jurídica, na condição de parte de uma relação jurídica, a responsável direta pelo estrito cumprimento dos compromissos pactuados, haja vista a autonomia existencial que ostenta, como ser sujeito de direitos e obrigações.

Num segundo momento, outro aspecto de suma importância deverá ser pontuado na discussão em curso, o qual tem por efeito a extensão, aos administradores da pessoa jurídica de direito privado, da obrigação pessoal de prestar contas e da presunção “iuris tantum” de terem dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença.

Quanto ao primeiro ponto, não é demais lembrar que a pessoa jurídica tem existência própria, figurando como uma realidade autônoma, cuja personalidade não se confunde com a dos membros que a integram. Após legalmente instituída, ela passa a existir como um ser sujeito de direitos e obrigações, com capacidade e patrimônio próprios.

O Código Civil, em seu art. 47 do Código Civil, estatui que: “Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo”.

Pois bem, uma vez que a entidade se obrigue perante terceiro por meio de representante com poderes para tanto, ela responderá por todas as consequências jurídicas decorrentes do acordo que firmou, inclusive pelo inadimplemento. Não há dúvida de que é a própria entidade que responderá pelas obrigações assumidas.

Também é verdade que na hipótese de inadimplemento, em regra, são os bens da pessoa jurídica que estarão sujeitos à constrição judicial. Diante desse quadro, ainda que o inadimplemento decorra de culpa ou má-fé dos administradores, a entidade não poderia opor essas circunstâncias de índole subjetiva à outra parte, tendo a obrigação se originado do exercício regular do poder de representação. Não cabe, então, no caso de inadimplemento obrigacional, que pode ocorrer em momento seguinte à formação do vínculo, a alegação de excesso de mandato por parte da pessoa jurídica, face à responsabilidade que lhe cabe, como ser independente de direitos e obrigações, de reparar os danos causados a terceiros por conta do desempenho de suas atividades.

Ora, quando o administrador, nos limites dos poderes estatutários, veicula o querer da pessoa jurídica perante terceiros, é a própria entidade que está se obrigando. Assim, a responsabilidade pela inobservância de algum dever para com terceiros por parte da direção da pessoa jurídica há de ser encarada como infração (contratual ou extracontratual) da entidade, agindo por meio de seus órgãos, e não por meio de pessoas que lhe estejam subordinadas, tal como os seus empregados. De todo modo, caberá à pessoa jurídica, se assim julgar conveniente, ajuizar eventuais ações regressivas contra os dirigentes que cometeram irregularidades no exercício de suas atribuições, causando-lhe prejuízo.

Vê-se, portanto, que a culpa ou má-fé do administrador não exclui a responsabilidade civil da pessoa jurídica de ressarcir eventuais prejuízos decorrentes do exercício de suas atividades. O

que não poderia ser diferente, já que o ônus relativo à escolha de maus administradores deve ser absorvido pela entidade.

A noção de que compete à pessoa jurídica responder civilmente pelos atos de seus órgãos de representação foi reforçada com a regulamentação da desconsideração da pessoa jurídica promovida pelo art. 50 do Código Civil de 2002. Eis o teor desse dispositivo:

‘Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica’.

A redação do artigo em comento permite concluir que, mesmo diante da hipótese de abuso da personalidade da pessoa jurídica praticado por sócios e/ou administradores, pressuposto inarredável da desconsideração regida pelo Código Civil, a lei não transfere, mas, sim, estende a responsabilidade pelas obrigações a essas pessoas. É dizer: a pessoa jurídica não fica excluída das obrigações, apenas passa a não responder exclusivamente por elas.

Com base nas considerações aqui postas sobre autonomia da pessoa jurídica, pode-se afirmar que a pessoa jurídica de direito privado, que se vincula com o poder público, mediante instrumento jurídico próprio, a exemplo do que se vê nos convênios, responde pelos compromissos pactuados, sobretudo pelo dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que recebeu para a consecução de atividade de interesse social.

Entender em sentido contrário, ou seja, que a pessoa jurídica não responde pelos compromissos que assumiu significaria dispensar ao poder público posição jurídica inferior àquela que qualquer particular exerceria se figurasse numa relação jurídica com a entidade conveniada.

Uma vez compreendida, a partir do Direito Comum, a extensão da autonomia da pessoa jurídica em relação aos seus sócios e dirigentes no que diz respeito aos deveres e obrigações que pode assumir, calha dizer que, no que tange as eventuais relações negociais que venha estabelecer com o Estado, especialmente aquelas que têm por objeto iniciativas de interesse público, não há razões, sob a perspectiva do Direito Público, para supor que pudesse se dar num patamar inferior de comprometimento.

Nesse contexto, cumpre rejeitar eventuais referências, como ocorre no caso concreto, ao MS nº 21.644 do Supremo Tribunal Federal como fundamento para negar à entidade privada sujeição ao dever de prestar contas.

A ementa do referido julgado encontra-se vazada nos seguintes termos:

‘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.’ (Rel. Min. Néri da Silveira, Julgamento: 4.11.93, Tribunal Pleno, D.J. de 8.11.93, pág. 43.204)

O aludido MS precisa ser entendido sob a perspectiva temporal. É que o texto original do artigo 70, parágrafo único, apresentava a seguinte dicção: “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

Com o advento da Emenda Constitucional 19/98, o referido dispositivo passou a conter a seguinte redação: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que

utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Veja-se que o julgamento do aludido mandado de segurança ocorreu sob a vigência do texto original da Constituição (em 1993), cuja redação até poderia suscitar dúvida quanto à extensão do dever de prestar à pessoa jurídica de direito privado, uma vez que não havia menção expressa a entidades dessa natureza no elenco daqueles que estavam obrigados a tal encargo constitucional.

Todavia, com a alteração empreendida pela Emenda Constitucional 19/98, não há mais espaço para interpretações que excluam a entidade privada do dever de prestar contas quando ela assume, repisa-se, a condição de gestora de recursos públicos. Aliás, esse ônus a que se submete é perfeitamente compatível com a sua natureza jurídica e personalidade.

A essa altura, convém retomar o segundo ponto que deve ser tratado na discussão acerca da distribuição de responsabilidade do caso vertente, 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.

Sobre esse ponto, a jurisprudência do TCU é pacífica. Como ressaltado 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.

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 os administradores, a presunção “iuris tantum” de terem dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido em suas gestões.

Ora, se entidade e administrador estão coobrigados na prestação de contas dos recursos públicos, o dano ao Erário decorrente do manejo irregular de tais valores deve ser a eles atribuído, em regime de solidariedade.

Posta a questão nesses termos, estou certo de que a conveniente (Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS), haja vista já ter sido citada para apresentar defesa, também deverá responder solidariamente pelo débito apurado nos presentes autos, ter suas contas julgadas irregulares, sem prejuízo de se fazer incidir a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, até porque a própria unidade técnica manifestou-se no sentido de não acolher as alegações da entidade, embora, por razões processuais, tenha proposto a exclusão de responsabilidade.

No tocante à responsabilidade da Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes “pela emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas apresentada pela SDS para o Convênio 002/2000, sem que houvesse documentação que comprovasse a execução das ações”, o exame promovido pela unidade técnica guarda conformidade com entendimento referendado por essa Corte de Contas quando da apreciação de outros processos em situações similares, em que se discutia a possibilidade de aplicação de penalidade a agente público pela aprovação de prestação

de contas composta de documentos inaptos à comprovação de despesas. Foi o que decidiu o Tribunal quando da prolação do Acórdão 2449/2007-Segunda Câmara. Destaco excerto do Voto condutor ao referido **decisum** pela clareza com que o assunto foi tratado pelo Ministro Aroldo Cedraz, in verbis:

“6. Da mesma forma, restou demonstrada a insuficiência dos argumentos de Elisabeth Galvão, Ângelo Guido Menegat e Paráclito José Brazeiro de Deus para justificar a emissão de parecer favorável e a aprovação da mencionada prestação de contas, que, como visto acima, estava formalizada em desconformidade com o regulamento pertinente e não permitia a comprovação da regularidade das despesas efetuadas. Por tal motivo, sujeitam-se aqueles servidores à aplicação da multa do inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/1992, nos termos alvitados pela instrução.

7. Ressalto que, ao apreciar outros processos relativos a convênios celebrados entre o Iterra e o Incra em que a situação avaliada era idêntica à tratada nestes autos, esta Corte julgou irregulares aquelas contas, condenou o conveniente ao recolhimento dos débitos apurados, aplicou-lhe a multa do art. 57 da Lei Orgânica e aplicou a multa do inciso II art. 58 daquele diploma legal aos responsáveis pela emissão de parecer favorável e pela aprovação das prestações de contas ineptas (Acórdãos nº 214/2007-Plenário e 1.788 e 1.863/2007-2ª Câmara)”.

Ante o exposto, manifesto-me favoravelmente à proposta da unidade técnica, inserta às fls. 1870/1871, com exceção do disposto na alínea “a”, especificamente na parte em que se sugere a exclusão da responsabilidade da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS, impondo-se a esta responsável o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação solidária em débito com os outros responsáveis arrolados na alínea “e” da proposta, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.”

8. Ante a juntada de novos elementos (peças 69 a 120), os autos sofreram nova instrução, inserta à peça 130, a seguir transcrita:

“(…)

EXAME TÉCNICO

Realização do objeto do contrato

10. De início, cumpre registrar que o objeto do Contrato 11/2000 abrangia ações de qualificação voltadas para a inserção e manutenção no mercado de trabalho de 5.900 pessoas (peça 4, p. 42). De acordo com o plano de trabalho, as metas compreendiam a realização de duas ações denominadas “Panorama Atual do Mundo do Trabalho” e “Educação Corporativista”.

11. Os novos elementos apresentados foram examinados e os dados registrados nas planilhas juntadas aos autos por meio das peças 124 (listas de frequência, excluídas aquelas que já tinham sido objeto de exame anterior) e 125 (resultados dos cursos, cadastros de candidatos e fichas de inscrição).

12. Da análise das listas de frequência apresentadas, verifica-se que apenas aquela constante da peça 75, p. 202, ainda não tinha sido considerada. As listas que contêm assinaturas e estão localizadas na peça 69, p. 27, 29-35, 41-42, 44-53, 55, 58-59, 61-65, 67, 76; e na peça 74, p. 29 e 32, são idênticas às que já tinham sido examinadas por ocasião da primeira instrução, consolidadas na tabela apresentada na peça 35, p. 6-7.

13. Nessa linha, podem ser aceitos os doze alunos cuja participação restou comprovada, no valor de R\$ 2.975.04 (12 x 247,92, conforme critério adotado na instrução anterior – item 96, peça 43, p. 2). Assim, o número de alunos não treinados é de 4955, devendo o débito ser reduzido de R\$ 1.231.418,64 para R\$ 1.228.443,60.

14. *Registre-se que a maioria dos documentos apresentados não se presta a comprovar os treinamentos, haja vista tratar-se apenas de fichas de inscrição e cadastros de candidatos 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.*

15. *Também é mantido o posicionamento adotado nas instruções anteriores, de que as listagens denominadas “Resultado do Curso” não servem para comprovar a realização dos eventos, pois não contêm a assinatura dos participantes.*

Demais argumentos

16. *Quanto ao prazo para a guarda dos documentos e ao pedido para que as contas sejam consideradas iliquidáveis, mantém-se a análise efetuada nos itens 19-37 da instrução na peça 41, p. 48-49, já que o art. 30, § 1º, da IN/STN 1/97 previa que a data para início da contagem do prazo era aquela relativa ao julgamento das contas do órgão concedente, relativamente ao exercício da concessão, e não a data da prestação de contas do convênio, como quer o responsável.*

17. *Sobre o argumento relativo à aplicação do art. 551 da CLT (peça 69, p. 4-5), não merece acolhimento por se tratar de dispositivo atinente à guarda de documentos comprobatórios dos atos de receita e despesa das entidades sindicais e não a documentos de convênios.*

18. *Em relação à responsabilização solidária da autoridade competente por omissão, prevista na IN/TCU 13/96 (peça 69, p. 7), verifica-se que não seria cabível, ante a orientação contida no Acórdão 851/2003 para que fossem reexaminadas as prestações de contas dos convênios firmados entre 2000 e 2001, atendida pelo MTE e que resultou, inclusive, na presente TCE.*

19. *Quanto à ilegitimidade para figurar como responsável (peça 69, p. 10-15), fica mantida a análise constante dos itens 41 a 46 da instrução anterior (peça 41, p. 50), acrescentando-se que recentemente, no âmbito de Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, o Tribunal proferiu o Acórdão 2763/2011 – Plenário, por meio do qual firmou o entendimento de que, 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. Assim, permanece inalterada a situação do responsável quanto ao débito que lhe é imputado.*

20. *Sobre os argumentos atinentes à precariedade do Planfor (peça 69, p. 9), ao extravio de documentos (peça 69, p. 15-16), aos problemas no Sigae (peça 69, p. 17) e ao enriquecimento sem causa da administração (peça 69, p. 21), deixa-se de tecer outros comentários, mantendo-se a análise efetuada nos itens 30, 33, 34, 66 e 84 da instrução anterior (peça 41, p. 49, 52 e 53).*

21. *Em relação ao índice de evasão (peça 69, p. 22), embora o defendente insista em sua aplicação, tal medida já foi adotada quando do exame inicial da documentação constante dos autos por ocasião da primeira instrução (itens 23 e 27, peça 35, p. 7-8).*

22. *Sobre a argumentação relativa ao mapa de qualificação, apontando possível imprecisão na instrução desta unidade técnica (peça 69, p. 17), registre-se que a incorreção está na defesa apresentada, que faz menção ao Contrato 3/2002 quando o instrumento em exame nestes autos é o Contrato 11/2000. Permanece válida, portanto, a análise já empreendida quanto ao tema (itens 64 e 65, peça 41, p. 52).*

23. *Também não merece acolhida a argumentação que se refere à confecção de material didático (peça 69, p. 21), já que o contrato sequer previa tal ação.*

24. *Quanto às alegações feitas na peça 69, p. 18-21, deixa-se de tecer considerações sobre elas, pois não se referem ao contrato em exame. Aparentemente, o responsável se utilizou da*

mesma peça apresentada em outro processo, sem proceder às alterações nas remissões ao contrato e aos documentos a ele referentes.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. A nova documentação juntada aos autos e catalogada nas tabelas constantes das peças 124 e 125 não comprovou a execução da totalidade das ações relativas à qualificação de 5.900 trabalhadores, conforme previsto no Contrato 11/2000.

26. À exceção de 675 alunos cuja participação ficou demonstrada no evento Panorama Atual do Mundo do Trabalho e dos 270 relativos à evasão contratualmente prevista, não foram apresentados, para os 4.955 restantes, elementos capazes de comprovar a presença nos cursos previstos no contrato.

27. Nessa linha, permanece débito a ser ressarcido, no valor de R\$ 1.228.443,60, cuja responsabilidade recai sobre o Sr. Enilson, sobre a SDS e sobre a Cotradasp.

28. Quanto à multa do art. 57, ressalte-se que, nos termos do item 157 da instrução anterior (peça 43, p. 8), foi proposta a não aplicação ao Sr. Enilson, em razão de tal medida já ter sido sugerida com relação ao mesmo convênio em outro processo (TC 013.181/2009-5). Da mesma forma, deixa-se de propor a penalização da SDS nestes autos.

29. A cadeia de responsabilização acima delineada encontra-se de acordo com recente decisão deste Tribunal, proferida em sede de Incidente de Uniformização de Jurisprudência (Acórdão 2.763/2011 – Plenário), por meio do qual o Tribunal firmou o entendimento de que, 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.

30. Assim, a SDS, cuja responsabilidade tinha sido inicialmente excluída, passou a responder pelo débito, na linha do que já tinha sido proposto pelo MPTCU (peça 43, p. 14-19).

31. Quanto ao Sr. Nassim, que inicialmente figurou como responsável nos autos, foi proposta a exclusão de sua responsabilidade, conforme itens 131-135 da instrução anterior (peça 43, p. 6).

32. Em relação à Sra. Sônia, a análise da defesa consta da peça 43, p. 7.

32. Ante o exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, propondo:

a) excluir a responsabilidade do Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34);

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), pela Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89) e pela Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39);

c) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes (CPF 276.151.461-00) quanto à emissão de parecer técnico, concluindo que a prestação de contas do Convênio 002/2000, celebrado entre o MTE e a SDS, era tecnicamente satisfatória;

d) julgar irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), ex-presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS;

e) condenar solidariamente os responsáveis Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25), Associação Nacional de Sindicatos Social-Democratas – SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89) e Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola

e *Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39)*, em razão da não comprovação da realização das ações previstas no Contrato 11/2000, firmado entre a SDS e a Cotradasp, à exceção dos 675 alunos participantes da ação “Panorama atual do mundo de trabalho”, ao pagamento dos valores a seguir indicados, a serem recolhidos aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno do TCU:

Data ⁽¹⁾	Valor (em reais)
10/5/2000	26.443,70
12/5/2000	60.000,00
02/6/2000	170.000,00
7/6/2000	57.000,00
20/6/2000	100.000,00
3/7/2000	250.000,00
2/8/2000	50.000,00
21/8/2000	115.000,00
31/8/2000	200.000,00
20/9/2000	150.000,00
7/12/2000	50.000,00
TOTAL (histórico)	1.228.443,60

(1) Termo de início para correção dos valores e incidência de juros, considerando os últimos pagamentos efetuados pela SDS à Cotradasp, retroativamente, até perfazer o montante do débito.

f) aplicar à Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (CNPJ 01.170.902/0001-39), ao Sr. Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) e à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), com base no artigo 19, caput, da Lei 8.443/92, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) aplicar a Sra. Sônia Virgínia Vasconcelos Mendes Fagundes (CPF 276.151.461-00) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatada até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, conforme itens 143-149;

h) 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 deste Acórdão em até 24 (vinte e quatro) 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;

i) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

j) remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministério Público da União, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;

k) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Ministério do Trabalho e Emprego.”

9. Os dirigentes da unidade técnica anuíram à proposta supra (peça 131 e 143).

10. O Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a proposta supra, com o adendo no sentido de que se julgue irregulares também as contas das entidades SDS e Cotradasp, por entender aplicável ao caso, “*o novo entendimento adotado pelo Tribunal quando da prolação do recente Acórdão nº 946/2013 – Plenário (TC nº 004.526/2001-0 e processos apensos), em sede de recurso de reconsideração em tomada de contas especial, no qual foi aprovada a tese de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, II, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 5º, II e 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92*”, além de ressaltar que “*o parcelamento das dívidas poderá ser autorizado em até trinta e seis parcelas mensais, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217 do atual Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 30/11/2011, que entrou em vigor a partir de 1º/01/2012*” – peça 151.

É o Relatório.