



Processo TC-004.847/2012-1 (c/ 42 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em virtude de irregularidades apuradas na execução do Convênio MTE/Sefôr/Codefat 21/1999 (peças 1, pp. 24/40, 44/50 e 72/80, e 5), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – Sefôr, e o Estado do Pará, por meio da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA, cujo objeto era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor.

Nesta feita, trata-se especificamente do Contrato Administrativo 10/2000-Seteps, celebrado entre a Seteps/PA e a empresa Estratégia Consultores S/C Ltda. (peça 1, pp. 116/26) no valor de R\$ 262.278,00, assim repassados:

Parcela	Pagamento	Valor (R\$)	Título de Crédito	Localização
1ª	8.8.2000	104.911,20	Cheque 000389	peça 1, p. 150
2ª	22.11.2000	104.911,20	Cheque 000482	peça 1, p. 166
3ª	28.12.2000	52.455,60	Cheque 850048	peça 1, p. 186
Total		262.278,00		

O Contrato Administrativo 10/2000 previa a execução de cursos com os seguintes quantitativos (peça 1, p. 128):

	Nº de cursos	Carga Horária	Nº de Turmas	Treinandos (Meta)	Custo Total (R\$)
Contrato Adm. 10/2000	3	570	13	390	262.278,00

Conforme bem registrou a unidade técnica (peça 40):

“no Relatório Conclusivo de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 59-114), onde os fatos estão circunstanciados, está caracterizada a responsabilidade solidária dos responsáveis acima qualificados, pela impugnação parcial da execução do Contrato Administrativo 10/2000, vinculado ao Convênio MTE/Sefôr/Codefat 21/99, no valor de R\$ 226.967,96 (duzentos e vinte e seis mil e novecentos e sessenta e sete reais e noventa e seis centavos), como demonstrado na planilha da peça 2, p. 112, a seguir transcrita:

PARCELAS	VALOR DAS PARCELAS	DATA DA OCORRÊNCIA	DESPESAS COMPROVADAS	DESPESAS RECUSADAS/ GLOSADAS OU SEM DOCUMENTOS	DANO AO ERÁRIO
----------	--------------------	--------------------	----------------------	------------------------------------------------	----------------



1ª	104.911,20	8.8.2000	35.310,04	69.601,16	226.967,96
2ª	104.911,20	22.11.2000	0,00	104.911,20	
3ª	52.455,60	28.12.2000	0,00	52.455,60	
TOTAL	262.278,00		35.310,04	226.967,96	

No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação solidária da srª. Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), da empresa Estratégia Consultores S/C Ltda., entidade executora do contrato, e de seu diretor presidente Aristogiton Luiz Ludovice Moura, nos seguintes termos (peças 12, 13 e 14):

“O débito é decorrente da impugnação parcial da execução do Contrato Administrativo 10/2000 - Seteps, celebrado entre a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA) e a Estratégia Consultores Ltda., CNPJ 00.382.728/0001-25, referente às atividades inerentes à qualificação profissional, a qual caracteriza infração aos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusulas 10ª, item 10.1, e 11ª. do Contrato Administrativo 10/2000; cláusula 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999-Seteps/PA, arts. 2º, 3º, 17, incisos I e II, 24, 25, 26, parágrafo único, *caput*, incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, ‘b’, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea ‘b’, da IN/STN 1/1997, e art. 66 do Dec. 93.872/1986.

(...)

Débitos:

R\$ 52.455,60, em 28/12/2000

R\$ 104.911,20, em 22/11/2000

R\$ 69.601,16, em 8/8/2000”

Em resposta, vieram aos autos as alegações de defesa, acostadas às peças 31 (srª. Suleima) e 37 (Estratégia Consultores S/C Ltda. e Aristogiton Luiz Ludovice Moura).

Após análise dos elementos constantes nos autos, a Secex/PA pronunciou-se, em pareceres uniformes, no sentido de (peças 40 a 42):

“21.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Srª. Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04;

21.2. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas conjuntamente pela empresa Estratégia Consultores Ltda. e pelo Sr. Aristogiton Luiz Ludovice Moura;

21.3. excluir a responsabilidade do Sr. Aristogiton Luiz Ludovice Moura;

21.4. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), à época dos fatos, e condená-la, solidariamente, com a empresa Estratégia Consultores S/C Ltda., CNPJ 00.382.728/0001-25, entidade executora do Contrato Administrativo 10/2000-Seteps, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, considerando as ocorrências abaixo relatadas, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional [FAT], atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

21.4.1. ocorrências:



21.4.1.1. Suleima Fraiha Pegado:

a) habilitação de instituição que não se submeteu e/ou não atendeu aos requisitos de cadastramento do plano estadual de qualificação, configurando violação ao art. 3º da Lei 8.666/1993;

b) utilização irregular do expediente da dispensa e/ou inexigibilidade de licitação para contratação direta da entidade, com inobservância dos arts. 2º, 3º, 17, incisos I e II, 24, 25, 26, parágrafo único, *caput* e incisos II e III, 27, incisos III e IV, e 54 da Lei 8.666/1993;

c) ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;

d) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato e do aditivo, deixando de dar cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 - Seteps/PA e 10ª, item 10.1, do Contrato Administrativo 10/2000; e

e) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato e do aditivo, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais, deixando de dar cumprimento ao art. 73, I, b, da Lei 8.666/1993 e à cláusula décima primeira do contrato;

21.4.1.2. - Estratégia Consultores S/C Ltda.: ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;

21.4.2. dispositivo legal infringido: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusulas 10ª, item 10.1, e 11ª do Contrato Administrativo 10/2000; cláusula 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999-Seteps/PA, arts. 2º, 3º, 17, incisos I e II, 24, 25, 26, parágrafo único, *caput*, incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, 'b', da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea 'b', da IN/STN 1/1997, e art. 66 do Dec. 93.872/1986.

21.4.3. valor histórico - data de ocorrência do débito (peça 2, p. 112).

R\$ 69.601,16	8/8/2000
R\$ 104.911,20	22/11/2000
R\$ 52.455,60	28/12/2000

21.3.4. valor atualizado (com juros) até 6/8/2014: R\$ 1.267.528,74 (peça 39).

21.4. aplicar à Srª Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), à época dos fatos, e à empresa Estratégia Consultores S/C Ltda., CNPJ 00.382.728/0001-25, entidade executora do Contrato Administrativo 10/2000-Seteps, [individualmente] a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser profêrido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

21.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;



21.6 autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas da Sr.^a Suleima Fraiha Pegado e da empresa Estratégia Consultores S/C Ltda., em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

II

O Ministério Público aquiesce à proposição da unidade técnica.

Como bem destacado pela Secex/PA (peça 40), as irregularidades que ensejaram esta tomada de contas especial foram, em síntese, as seguintes (peça 2, p. 104):

“a) habilitação de instituição que não se submeteu e/ou não atendeu aos requisitos de cadastramento do plano estadual de qualificação, configurando violação ao art. 3º da Lei 8.666/1993;

b) utilização irregular do expediente da dispensa e/ou inexigibilidade de licitação para contratação direta da entidade, com inobservância dos arts. 2º, 3º, 17, incisos I e II, 24, 25, 26, parágrafo único, *caput* e incisos II e III, 27, incisos III e IV, e 54 da Lei 8.666/1993;

c) ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;

d) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato e do aditivo; deixando de dar cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999- Seteps/PA e 10ª, item 10.1, do Contrato Administrativo 10/2000; e

e) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato e do aditivo, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais, deixando de dar cumprimento ao art. 73, I, b, da Lei 8.666/1993 e à cláusula décima primeira do contrato.”

No respeitante à defesa da sr.^a Suleima Fraiha Pegado (peça 31), a Secex/PA, com propriedade, rejeitou os argumentos ofertados, pelas seguintes razões (peça 40):

“A Sr.^a Suleima Fraiha Pegado, em síntese, alegou diversos empecilhos em relação à obtenção da documentação que respaldaria a prestação de contas do convênio e solicitou que o exame deste caso fosse efetuado por analogia com os outros cujas



contas já foram aprovadas, por serem parte do mesmo convênio para o qual foi adotado o mesmo *modus operandi* (peça 31, p. 1 e 2).

15.3. Exame técnico.

15.3.1. Empecilhos à obtenção da documentação.

15.3.1.1. A responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União Federal, através de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.

15.3.1.2. Na mesma linha, os arts. 93 do Decreto-lei 200/1967 e 145 do Decreto 93.872/1986 estabelecem que: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Neste sentido, o art. 39 do Decreto 93.872/1986, que regulamenta o art. 90 do Decreto-lei 200/1967, espanca qualquer dúvida quanto à responsabilidade pessoal do recorrente: ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’.

15.3.1.3. As dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração local, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007–Plenário.

15.3.1.4. Ao receber os recursos federais, a Sr.^a Suleima Fraiha Pegado tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que estivera à frente de seu cargo na administração estadual.

15.3.1.5. Portanto, cabia à Sr.^a Suleima Fraiha Pegado comprovar de forma objetiva, através dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.

15.3.2. Analogia com julgamento de outras TCEs referentes ao mesmo convênio.

15.3.2.1. O contrato em exame é mais um dos contratos decorrentes do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999, celebrado com a então Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social – Seteps/PA, tendo como objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional.

15.3.2.2. Em alguns casos de outras TCEs instauradas para apurar a aplicação dos recursos vinculados ao mesmo convênio, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário, e Acórdão 2.713/2012, da 2ª Câmara.

15.3.2.3. Entretanto, as falhas identificadas neste processo também foram observadas em outros contratos firmados pela Seteps/PA, onde os gestores foram condenados por esta Corte por práticas consideradas irregulares em outras TCEs instauradas para apurar a aplicação dos recursos vinculados ao mesmo convênio, a exemplo dos Acórdãos 1.830/2006, 2.343/2006, 487/2008 e 1.026/2008, todos do Plenário, e dos Acórdãos 1.802/2012, 6.294/2013, 1.435/2013 e 7.509/2013, todos da 2ª Câmara.

15.3.2.4. A Sr.^a Suleima Fraiha Pegado solicitou que o exame deste caso fosse efetuado por analogia com os outros cujas contas já foram aprovadas, por serem parte do mesmo convênio para o qual foi adotado o mesmo *modus operandi*. Ocorre que, nos



precedentes invocados pela Sr.^a Suleima, foram apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a execução do objeto, o que não existiu no presente caso em relação à maioria dos cursos e dos treinandos, conforme consta do Relatório Conclusivo de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 59-114), sendo incabível cogitar-se da mesma solução.”

Já quanto às alegações de defesa da empresa Estratégia Consultores S/C Ltda. (peça 37), a Secex/PA ponderou, no essencial, que (peça 40):

“16.3.1. Dano ao erário.

16.3.1.1. A presente tomada de contas especial foi instaurada em decorrência da aplicação irregular de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, repassados pelo Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 e Termo Aditivo 1/1999, firmado entre o MTE e a Seteps/PA. Essa Secretaria firmou com a empresa Estratégia Consultores Ltda. o Contrato Administrativo 10/2000 - Seteps, para executar o objeto desse contrato. Dada essa contratação, ficou a Estratégia ao alcance da atuação do TCU, com fundamento na alínea ‘b’ do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, que prevê a possibilidade da responsabilização solidária ‘do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado’.

16.3.1.2. O dano ao erário ficou caracterizado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. A ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que os recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas, não pode ser relevada no julgamento das contas.

16.3.2. Preço, condições de pagamento e execução dos serviços.

16.3.2.1. A gestora da contratante Seteps/PA e a contratada Estratégia estão sendo solidariamente responsabilizadas por não terem comprovado a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentos consistentes e suficientes, que confirmassem que o objeto foi efetivamente realizado com tais recursos públicos.

16.3.2.2. Nesse contexto, a mera atestação pela contratante de que as obrigações contratuais foram cumpridas não tem o condão de suprir a ausência de documentos (comprovação físico-financeira e dos encargos e obrigações sociais) para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

16.3.2.3. Quanto à aplicação do Parecer exarado em 26/4/2011 pela Subprocuradora-Geral junto ao TCU, Cristina Machado da Costa e Silva, no Processo TC 023.070/2009-0 (itens 17.2.2.5 e 17.2.2.6 desta instrução), cabe observar que, no item 16, se propôs a subsistência de parte do débito, em consonância com o disposto no item 13, ambos de tal Parecer (peça 37, p. 11):

“13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos n.ºs 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos n.ºs 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

...

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua



execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos **previdenciários**, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos n.ºs 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário.

16.3.2.4. Cabe ainda observar, em relação ao citado Processo TC 023.070/2009-0, que o Ministro-Relator José Jorge determinou a realização de citação na forma proposta no citado Parecer do Ministério Público (peça 7, p. 26-29 do Processo TC 023.070/2009-0) e nos itens 2 e 3 do Voto exarado em 20/3/2012 expôs (peça 8, p. 66 do Processo TC 023.070/2009-0):

‘2. A unidade técnica em instrução original, considerando que somente foram comprovadas despesas no valor de R\$ 120,00, propôs a citação dos responsáveis pelo valor de R\$ 123.033,00. Entretanto, o Ministério Público, reportando-se a precedentes deste Tribunal, entendeu que deveriam ficar afastadas as dívidas cujas glosas se fizeram por descumprimento da legislação vigente e do contrato, como encargos previdenciários e fiscais pagos após a vigência do contrato, no montante de R\$ 57.796,80. Registrando que o Tribunal tem considerado aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovem a existência de elementos fundamentais de qualquer treinamento (instrutores, treinandos, instalações físicas, etc.), consignou a representante do *Parquet* que subsistia a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, em razão da ausência de documentos probatórios de sua execução.

3. Note-se que os documentos a que se refere o valor de R\$ 57.796,80 não demonstram efetivamente a realização dos cursos previstos no contrato em exame, já que, como assinei anteriormente, tratam basicamente de comprovantes de pagamentos de encargos previdenciários e fiscais, que poderiam ser decorrentes de quaisquer outros cursos. Nada obstante, acolhi, à época, as ponderações oferecidas pela Subprocuradora-Geral e determinei a citação pelo valor de R\$ 65.636,20.’

16.3.2.5. Em relação ao citado Processo TC 023.070/2009-0, cabe também mencionar que houve condenação dos responsáveis ao pagamento do valor de R\$ 65.636,20, mediante o Acórdão 1.802/2012 – TCU – 2ª Câmara, de 20/3/2012, mantida pelo Acórdão 1.160/2014 – TCU – 2ª Câmara, de 27/3/2014, ao conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento.

16.3.2.6. Verifica-se, assim, que está havendo completa sintonia entre a apuração do dano ao erário efetuada no Processo TC 023.070/2009-0 e a efetuada neste TC-004.847/2012-1. Entretanto, esses processos tratam de diferentes contratos, cujas execuções e respectivas comprovações poderiam não ser similares e conseqüentemente não haveria tal sintonia, o que não indicaria distorção formal ou material em qualquer dos dois processos.

16.3.2.7. Por todo o exposto nos itens 16.3.2.1 a 16.3.2.6 desta instrução e por não terem os defendentes apresentado novos comprovantes relativamente à execução do objeto do Contrato Administrativo 10/2000-Seteps, deve-se manter a quantificação do débito original em R\$ 226.967,96.”

Quanto a esses responsáveis, conforme se verifica nos autos, não trouxeram ao feito elementos probatórios mínimos hábeis a comprovar o cumprimento dos cursos de qualificação



profissionais contratados com a empresa *Stratégia*, tais como fichas de matrícula, listas de frequência assinadas, comprovantes de entrega de material didático e de certificados de conclusão dos cursos.

Da mesma forma, não foram apresentados documentos orçamentários e financeiros capazes de demonstrar o bom e correto emprego dos recursos repassados.

No caso, consoante Acórdão 511/2005 – 1ª Câmara, a *“mera apresentação de alegações, desacompanhadas de documentação comprobatória da regular aplicação dos recursos, não é suficiente para elidir as irregularidades que motivaram a decisão”*.

Ao ver do Ministério Público, a falta de comprovação orçamentária e financeira obsta a exclusão do débito no presente feito.

De fato, ostenta gravidade o ilícito afeto à ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que parte dos recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas.

Embora seja possível identificar diversos julgados desta Corte afetos ao Planfor que acolheram, para fins de comprovação da regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas, a existência de instrutores, de treinandos e de instalações físicas (Acórdãos Plenários 37/2004, 17/2005, 903/2009 e 1.129/2009), deve-se ter presente que a aceitação destes meios de prova está indissociavelmente ligada à regularidade contábil das despesas.

A contabilidade visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade, vale dizer, tem por finalidade registrar os atos e os fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da instituição, ou seja, é pré-requisito de transparência na gestão de recursos públicos.

Nos termos da Lei 8.846/1994, que dispõe sobre a emissão de documentos fiscais e o arbitramento da receita mínima para efeitos tributários:

a) a emissão de nota fiscal, recibo ou documento equivalente, relativo à venda de mercadorias, prestação de serviços ou operações de alienação de bens móveis, deverá ser efetuada, para efeito da legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, no momento da efetivação da operação (artigo 1º);

b) caracteriza omissão de receita ou de rendimentos, inclusive ganhos de capital para efeito do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e das contribuições sociais, incidentes sobre o lucro e o faturamento, a falta de emissão da nota fiscal, recibo ou documento equivalente, no momento da efetivação das operações a que se refere o artigo anterior, bem como a sua emissão com valor inferior ao da operação (artigo 2º).

Conforme pertinente análise reproduzida no relatório do Acórdão 5.166/2011 – 2ª Câmara (TC-020.946/2007-3), que tratou de processo análogo:

“10.108. No que diz respeito à questão da ‘comprovação contábil’, que constituiu um dos itens de análise pela CTCE, incumbindo-se à instituição contratada em demonstrar, por meio de documentos contábeis idôneos, que os recursos recebidos da Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social foram integralmente aplicados na realização das ações de educação profissional, vale esclarecer que essa comprovação feita através da apresentação de documentos contábeis idôneos (notas fiscais, faturas, recibos e outros) representa a outra face da moeda relativa à efetiva execução das ações educacionais contratadas, ou seja, tem por objetivo demonstrar se os recursos liberados foram totalmente aplicados na consecução daquelas ações, caso contrário, deduz-se que as mesmas podem ter sido executadas por um valor inferior ao contratado, havendo, por conseguinte, um excedente que deverá ser devolvido aos cofres públicos.

10.109. É preciso recordar que o parágrafo único do art. 70 da Constituição federal submete ao controle do TCU qualquer pessoa física ou jurídica que tenha recebido recursos federais. Saliente-se que essa norma não distingue convênio de



contrato, dirigindo o foco do controle para alcançar o executor das ações realizadas com verbas públicas, o que inclui as entidades contratadas pela Setas, com vistas à execução do Planfor no Estado do Espírito Santo.

10.110. Impende assinalar que a tese levantada pela citada não procede em uma Tomada de Contas Especial, na qual se opera a inversão do ônus da prova, conforme estipulado no art. 66 do Decreto 93.872/1986 ('(...) quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais, ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados') e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 ('... quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'), de modo que qualquer pessoa que tenha recebido recursos federais para qualquer finalidade assume a obrigação de comprovar o seu bom e regular emprego, o que constitui jurisprudência pacífica deste Tribunal, mencionando-se, como exemplo, os processos TC - 549.026/1993-2 e TC - 350.107/1995-5.

10.111. Outro não poderia ser o entendimento na espécie, porquanto, como ficou constatado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, a contratação da entidade em destaque somente se concretizou com dispensa de licitação devido a se tratar de instituição sem fins lucrativos e por se concluir que seus objetivos sociais estavam voltados para a educação profissional. Assim, se de um lado não pode a instituição auferir lucro com a execução dos cursos de qualificação profissional, por outro, também não pode utilizar os recursos em finalidade diversa daquela para a qual foi contratada."

Nos autos do TC-020.982/2007-0, o então Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin também destacou, em 18.11.2010, a necessidade de comprovação das despesas, conforme excerto a seguir (destacou-se):

"7. Assiste razão à unidade técnica ao optar por considerar, na apuração do débito, alguns dos comprovantes acostados aos autos, mesmo aqueles considerados impróprios pela CTCE/MTE, bem como acatar parte dos argumentos lançados pela defesa, conforme explicitado na instrução técnica (fls. 1.440/7, vol. 6).

8. Segundo destacado pela unidade técnica, em relação ao Contrato nº 06/1999, remanesce o débito no valor de R\$ 17.660,13, relativo a despesas não comprovadas; com relação ao Contrato nº 01/2000, apurou-se o débito de R\$ 14.103,00, referente a ações educacionais não executadas, e R\$ 20.720,97, referente a despesas não comprovadas (fl. 1.447, vol. 6).

9. As despesas não comprovadas pelo Senai decorreram da falta de cuidado da entidade em detalhar a aplicação dos recursos que lhe foram repassados. Parte desses recursos era classificada na rubrica 'Outros' (fl. 1.446, vol. 6). Nesses casos, **a entidade foi incapaz de apresentar documentos de despesas (notas, recibos, cópias de cheques, dentre outros) que indicassem o destino dos recursos, devendo-se, portanto, ser mantido o débito remanescente apurado pela Secex/ES.**"

No âmbito do TC-014.788/2009-3, em que a citação dos responsáveis decorreria da "não comprovação, devidamente estribada em documentos contábeis idôneos, de que os recursos recebidos da Secretaria do Trabalho e Renda do Estado do Rio de Janeiro - Setrab/RJ, oriundos do Convênio MTE/SPPE 36/2003 - Setrab/RJ, pela Acap [Associação Comunitária Amor ao Próximo], para



promoção de curso de capacitação profissional de operador de telemarketing para um universo de 177 alunos, foram efetiva e integralmente utilizados na realização das ações de educação profissional", o sumário do Acórdão 8.668/2011 – 2ª Câmara foi lavrado nos seguintes moldes:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO OBJETO AVENÇADO. CITAÇÕES. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.”

A apresentação de documentos contábeis que comprovem a execução e o valor dessas despesas, tais como notas, recibos, cópias de cheques, dentre outros, não é, portanto, desnecessária.

No caso concreto, devem responder pelo débito apurado nos autos tanto a sr^a. Suleima Fraiha Pegado quanto a empresa Estratégia Consultores S/C Ltda.

De acordo com o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, devem arcar, solidariamente, com o dano apurado tanto o agente público que praticou o ato irregular quanto o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o seu cometimento.

Com efeito, a sr^a. Suleima, como gestora dos recursos públicos, tem a obrigação constitucional de prestar contas dos recursos a ela confiados (art. 70, parágrafo único, da CF/1988). Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, *"cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade"*, ou seja, *"em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas de que os dispêndios obedeceram aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, entre outros"* (v.g., Acórdãos 982/2008 - 2ª Câmara e 1.518/2008 - 1ª Câmara).

Quanto à empresa Estratégia, também responde solidariamente pelo débito.

A propósito, conforme disposto no art. 2º, parágrafo único, da IN/TCU 71/2012:

“Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. **Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.**” (destacou-se)

Está assente na jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdão 7.498/2010 – 2ª Câmara) que *“a ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos enseja a responsabilização solidária do gestor dos recursos e da sociedade empresária que os recebeu e não comprovou a correta destinação dos mesmos.”* Ademais, esta Corte já decidiu que *“a imputação de débito a pessoa jurídica de direito privado (...) ocorre quando comprovada sua participação na prática de ato lesivo ao patrimônio público ou seu beneficiamento decorrente de pagamento indevido”* (Acórdãos 366/2007 e 454/2007, ambos da 2ª Câmara).

Já no tocante ao sr. Aristogiton Luiz Ludovice Moura, merece prosperar o entendimento da Secex/PA, no sentido de excluí-lo do polo passivo destas contas especiais. Isto com amparo em parecer do Ministério Público exarado em caso análogo, no seguinte sentido (peça 40):

“18. A nosso ver, fica inviável atribuir responsabilidade à pessoa física do Senhor Aristogiton Luiz Ludovice Moura, na condição de Presidente da empresa Estratégia e com arrimo no instituto da desconsideração da personalidade jurídica, ante a ausência



nos autos de alguma evidência de participação dolosa, abuso de poder ou desvio de valores em proveito próprio desse dirigente nas ações desenvolvidas no contrato.”

A respeito, vale citar trecho dos votos condutores dos seguintes julgados desta Corte:

Acórdão 33/2005 - Plenário

“62. No caso em tela, incumbe perquirir quem é o terceiro mencionado na alínea ‘b’ do § 2º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992. Considerando que quem celebrou o contrato com a Seter/DF foi a Fundação Athos Bulcão, fica patente que ela é o terceiro mencionado nesse dispositivo legal. Assim sendo, o Tribunal possui competência para imputar responsabilidade a essa entidade, não podendo atribuir a obrigação de indenizar às pessoas físicas que assinaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados a essa avença na condição de representantes daquela Fundação.

63. Com espeque nesse entendimento, a jurisprudência pacífica deste Tribunal aponta na direção da responsabilização da pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, sem questionar eventual atuação irregular dos gestores da entidade privada. Aliás, essa jurisprudência, mais do que pacífica, é unânime, pois desconheço decisão desta Corte de Contas que a contrarie. Nesse sentido, por exemplo, foi prolatado o Acórdão Plenário nº 163/2001, relativo à construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, por meio do qual esta Corte atribuiu responsabilidade solidária à empresa Incal Incorporações S.A. e ao Grupo OK Construções e Incorporações S.A. Da mesma forma, ao analisar a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil à Encol, o TCU não cogitou de imputar responsabilidade pessoal aos gestores daquela construtora, apesar dos inúmeros indícios de irregularidades que teriam sido praticadas pelo Diretor-Presidente daquela empresa (Acórdão Plenário nº 1.086/2003).

64. Esclarecida essa importante questão preliminar, cabe analisar a origem do débito ora sob comento. Consoante demonstrado pela unidade técnica, no relatório que antecede este Voto, a Fundação Athos Bulcão não logrou demonstrar o adimplemento integral do objeto do contrato firmado pela Fundação e pela Seter/DF. Ao contrário, as informações relativas ao início e ao término dos cursos ministrados sob a égide desse contrato, associadas ao fato de que estavam previstas quatro horas-aula diárias durante os dias úteis, deixaram patente a inviabilidade desse adimplemento integral. Aduzo que, tendo em vista que a alegada prorrogação não foi comprovada por meio de documentos, deve-se estimar a quantidade de aulas ministradas com base no que dispunha o contrato sob enfoque.

65. Assim sendo, é forçoso imputar à Fundação o débito equivalente à parcela do contrato que foi inadimplida, ou seja, às horas-aula que, apesar de terem sido pagas, não foram comprovadamente ministradas. Referida quantia, por mim anteriormente fixada neste Voto, atingiu R\$ 19.080,65 (dezenove mil e oitenta reais e sessenta e cinco centavos), em valores históricos.

66. Em face do exposto, fica patente que deve ser mantida a responsabilidade solidária da Fundação Athos Bulcão e afastada aquela que havia sido imputada à Sra. Léa Emília Braune Portugal e ao Sr. Eduardo José Cabral.”

Acórdão 1.577/2011 - Primeira Câmara

“5. A Serur considera que, em casos como este, a envolver contrato celebrado entre o Estado e o particular, a responsabilidade pelo ressarcimento do dano apurado deve recair sobre a pessoa jurídica contratada. Ampara-se na jurisprudência do TCU para defender que não se aplica a teoria da desconsideração da personalidade jurídica,



haja vista a falta de elementos aptos a comprovar que os administradores - em especial a Sra. Vilma Soares de Moraes -, 'praticaram atos fraudulentos ou violaram a lei, o contrato social ou os estatutos'.

6. O ilustre Chefe do *Parquet* especializado, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, com o descortino que lhe é peculiar, acompanha as conclusões a que chegou a unidade técnica, depois de fazer ponderações importantes na seara do direito societário. Em essência, ao trazer dispositivos do Código Civil, aduz que a regra é de responsabilização da pessoa jurídica, mesmo em se comprovando que os administradores tenham agido com culpa ou dolo no sentido de extrapolar os poderes que lhes tenham sido conferidos por contrato social ou estatuto. Enfim, transcreve o art. 50 do Código Civil - o qual conferiu materialidade legal à teoria da desconsideração da personalidade jurídica - para afirmar que, mesmo na hipótese de abuso da personalidade jurídica, tal dispositivo apenas autoriza o juiz a estender os efeitos de determinadas relações obrigacionais aos bens dos administradores ou sócios, do que se depreende não haver fundamento jurídico à pretensão da recorrente de se eximir da responsabilidade pelo prejuízo ao erário.

7. Expostos os fatos, antecipo-me, no tocante ao mérito, a registrar concordância com os fundamentos fáticos e de direito aduzidos na instrução da Serur e no parecer do Ministério Público, os quais incorporo às presentes razões de decidir.

8. De fato, as razões recursais são incapazes de provocar a reforma do julgado, pois, além de não suficientes para afastar a responsabilidade da contratada perante o débito, tendo em vista tratar-se de matéria consolidada no âmbito desta Corte (v.g., Acórdão nº 1.693/2003-Plenário), não agregam provas cabais acerca da necessidade de aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, mormente para efeito de inclusão da ex-presidente da associação no rol de responsáveis desta tomada de contas especial.

9. Conquanto me alinhe à Serur no sentido de que não há nos autos provas capazes de indicar participação da ex-dirigente de forma culposa ou dolosa na prática da irregularidade em foco, devo reconhecer que são grandes as possibilidades de ela ter concorrido para a sua consumação. Todavia, tal reconhecimento, desacompanhado do lastro probatório devido - o qual, na maioria das vezes, é de difícil obtenção em face das limitadas ferramentas de fiscalização a cargo deste Tribunal -, não implica assunção fática a resultar na aplicação da aludida teoria.

10. Apenas para argumentar, em reforço ao pensamento esposado pelo Auditor Federal de Controle Externo lotado na Serur, observo que o Código Civil, em seu art. 50, abarcou a concepção objetivista da teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica, uma importante inovação no direito pátrio. Assim, perde espaço a concepção subjetivista, que exige, para a aplicação da teoria em questão, a demonstração efetiva de fraude por parte do administrador, ou seja, que agiu de má-fé, dolosamente, no intuito de prejudicar terceiros.

11. Desse modo, a simples constatação de prejuízo ao erário, decorrente de inexecução contratual por parte de particular contratado com o poder público, não autoriza a aplicação direta e imediata da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, para a qual se faz necessária a comprovação dos elementos objetivos caracterizadores de abuso da personalidade, quais sejam, o desvio de finalidade e a confusão patrimonial. Tais elementos não estão, igualmente, evidenciados nos autos, razão por que permanecem incólumes as conclusões a que chegou a unidade técnica.

Acórdão 6.294/2013 – Segunda Câmara



“7. Não se verifica que as condições peculiares que contornam o convênio sob exame se subsumem a alguma das hipóteses de abuso da personalidade jurídica. Bem verdade que foi atestada sua inexecução parcial, mas, ainda assim, não vislumbramos fundamentação suficiente para respaldar o deslocamento da responsabilidade da empresa para a do sócio, Senhor Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro. Todavia, em que pese nossa divergência quanto à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, não há reparos em relação à proposta apresentada, que manteve a condenação solidária da CNM.”

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposição da Secex/PA (peças 40 a 42), alertando que:

- a) no seu item 21.4, cabe julgar irregulares também as contas da empresa Estratégia Consultores S/C Ltda.;
- b) no seu item 21.4, o débito deve ser recolhido aos cofres do FAT;
- c) no seu item 21.6, deve ser registrado que, sobre a multa individual aplicada, não incidem juros de mora (art. 59 da Lei 8.443/1992).

Brasília, em 29 de setembro de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador