

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara.

TC 017.101/2009-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e Associação de Projetos para Combate à Fome (Ágora).

Responsáveis: Mauro Farias Dutra (075.315.831-00); Gilson Matos Moreira (225.102.491-34); José Roberto Escórcio (005.029.758-90); Ágora - Associação Para Projetos de Combate à Fome (38.050.258/0001-75).

Interessado: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SSPE) do MTE (26.251.080/0001-09).

Advogados constituído nos autos: Alcimira Aparecida dos Reis Gomes (OAB/DF 13.710); Gabriela Gastal (OAB/DF 17.411); David Grunbaum Ambrogi (OAB/DF 25.055).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PLANFOR. CITAÇÃO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS CONVENIADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. EXCLUSÃO DE ENTIDADE DO PROCESSO EM RAZÃO DE SUA EXTINÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão de irregularidades ocorridas na execução do Convênio 18/99, celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a entidade privada Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome.

2. A referida avença serviu à execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) no Estado de São Paulo durante o ano de 1999 – PEQ/SP-99 – e contou com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) transferidos pelo MTE àquele estado mediante o Convênio MET/SEFOR/CODEFAT 004/99-SERT/SP.

3. O Convênio 18/99 teve por objeto o oferecimento de cursos de formação de mão de obra a 2.000 pessoas, ao preço inicial de R\$ 1.890.000,00 (R\$ 1.800.000,00 a cargo do FAT e R\$ 90.000,00 a cargo da Ágora, a título de contrapartida, conforme disposto no termo de convênio à peça 1, p. 47-51). Posteriormente, foi firmado termo aditivo prevendo repasse adicional de R\$ 157.500,00 pela Sert/SP, nos termos do termo aditivo de peça 1, p. 53-54.

4. No âmbito deste Tribunal, inicialmente, promoveram-se as citações da Ágora, do Sr. Mauro Farias Dutra, então presidente da referida entidade, bem como dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, então titular da Secretaria do Estado do Emprego e Relações de Trabalho (Sert/SP) e então Coordenador de Políticas de Emprego e Renda da Sert/SP, respectivamente.

5. Posteriormente, a Secex/SP, ao analisar as alegações apresentadas, concluiu pela improcedência de algumas acusações, pela confirmação da irregularidade de determinados atos e pela necessidade de certos esclarecimentos adicionais, propondo, seletivamente, novas medidas saneadoras na instrução de peça 4 (p. 77-109).

6. Assim, em cumprimento ao despacho de peça 4, p. 110, foram efetuadas as citações solidárias da Ágora e dos Srs. Mauro Farias Dutra, ex-presidente, Gilson Matos Moreira, ex-administrador e responsável pela gestão administrativa e financeira, e José Roberto Escórcio, responsável técnico pela execução do objeto do convênio, mediante os ofícios de peça 4 (p. 114-129). Bem assim, a audiência destes responsáveis por meio dos ofícios de peça 4 (p. 130-140). Foram também promovidas diligências junto à Ágora e à Sert/SP com vistas a coletar elementos adicionais para saneamento dos autos.

7. A seguir, transcrevo parte da instrução de peça 4 (p. 179-212) em que se analisou a defesa apresentada pelos dirigentes da entidade, Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio, e pela própria Ágora em resposta às citações e às audiências realizadas, assim como os elementos obtidos por meio de diligências:

“DAS CITAÇÕES

Por meio dos Ofícios nºs 2540, 2541 e 2542/2010, respectivamente, às fls. 513 a 514-v, 515 a 516-v, e 517 a 518-v, foram promovidas as citações solidárias da ONG Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome, do Sr. Mauro Farias Dutra, do Sr. Gilson Matos Moreira e do Sr. José Roberto Escórcio.

A Ágora, o Sr. Gilson Matos Moreira e o Sr. José Roberto Escórcio encaminharam, conjuntamente, a defesa de fls. 1 a 20 e documentos de fls. 21 do vol. Anexo 17. Posteriormente, requereram a juntada da documentação acostada ao Anexo 19 e vols. 1 a 5.

O Sr. Mauro Farias Dutra encaminhou a defesa acostada ao vol. Anexo 18.

De se observar que as alegações apresentadas pelo Sr. Mauro Farias Dutra estão contempladas, quase integralmente, na defesa conjunta (Anexos 17 e 19) da Ágora, do Sr. Gilson Matos Moreira e do Sr. José Roberto Escórcio, razão pela qual, em nossas análises, faremos apenas menção a esta peça de defesa.

A questão da responsabilização – assunto abordado na defesa do Sr. Mauro Farias Dutra – está sendo enfrentada no item 24 desta instrução.

Passemos, então, ao exame das alegações de defesa.

1 Descrição da irregularidade: irregularidades diversas, descritas no quadro abaixo, na execução de despesas com a alimentação dos treinandos.

Despesa	Valor (R\$)	Irregularidade
cheque nº 0052 - Nossa Caixa Nosso Banco	14.655,00	ausência de documento comprobatório da despesa
nota fiscal de nº 820 da empresa Rótulo Comércio e Representações Ltda. - aquisição de 3.160 unidades de suco integral	7.900,00	despesa realizada em 22/12/1999, após o encerramento dos cursos
cheque nº 0071 da Nossa Caixa Nosso Banco; nota fiscal de nº 00323 da empresa Ki-Lanche Serviços de Alimentação Ltda., referente à compra de 700 lanches e 800 copos d'água	1.800,00	despesa realizada em 20/12/1999, após o encerramento dos cursos
nota fiscal nº 00170 da Churrascaria Boi na Brasa	1.618,50	despesa incompatível com o caráter austero do objeto do convênio, tendo beneficiado reduzido número de pessoas
Débito	25.973,50	

1.1 Alegações de defesa: fls. 4 e 5 do vol. Anexo 17.

Despesa	Defesas apresentadas pelos responsáveis Obs: as folhas neste quadro fazem remissão ao vol. Anexo 17
cheque nº 0052 - Nossa Caixa Nosso Banco	Foram encaminhados os documentos comprobatórios de fls. 22 e 23
nota fiscal de nº 820 da empresa Rótulo Comércio e Representações Ltda. - aquisição de 3.160 unidades de suco integral	As despesas ao lado referem-se a pagamentos para quitar os lanches entregues no mês de dezembro de 1999 e no evento de encerramento do projeto que ocorreu em 15/12/1999. São despesas realizadas no período de vigência do convênio, mas com emissão de nota fiscal posterior à execução do serviço.
cheque nº 0071 da Nossa Caixa Nosso Banco; nota fiscal de nº 00323 da empresa Ki-Lanche Serviços de Alimentação Ltda., referente à compra de 700 lanches e 800 copos d'água	
nota fiscal nº 00170 da Churrascaria Boi na Brasa	Conforme consta da nota fiscal, à fl. 24, a despesa refere-se à alimentação de 249 jovens; estes foram escolhidos para o evento de divulgação do programa.

1.2 Análise: ocorrências, parcialmente, elididas; débito não configurado.

Os documentos de fls. 22 e 23 do vol. Anexo 17 legitimam o pagamento feito mediante o cheque nº 0052, no valor de R\$ 14.655,00, porquanto comprovam o adimplemento de despesa com aquisição de vales-refeição.

As despesas realizadas junto às empresas Rótulo e Ki-Lanche foram pagas após o dia 15/12/1999, ou seja, após o encerramento dos cursos (vide documentos fiscais, às fls. 90 e 128 do vol. Anexo 11). Não obstante tal fato, cumpre-nos acolher a alegação apresentada vez que a vigência do convênio era de 12 meses a partir de 29/07/1999, data de sua assinatura (vide extrato de fl. 49). Portanto os pagamentos foram realizados enquanto vigente o convênio.

No que tange à despesa realizada na Churrascaria Boi na Brasa, cabe ressaltar que não aparenta ser exequível o valor unitário declarado na nota fiscal, R\$ 6,50, tendo em vista o tipo do restaurante. Todavia o valor total da nota fiscal não justifica uma dilação probatória com o fim de averiguar a veracidade do documento fiscal junto ao fisco e, caso se constate não ter havido fraude na sua emissão, realizar pesquisa de preços de refeições similares àquela época.

2 Descrição da irregularidade: despesas não previstas no plano de trabalho e realizadas mediante a contratação da empresa Câmara 4 Comunicação e Arte Ltda., cujo cadastro na Receita Federal – CNPJ – encontrava-se “não regular”, ensejando os seguintes débitos:

Nota fiscal	Descrição do serviço	Valor (R\$)
nota fiscal nº 0699, de 08/11/99	pré-edição e copiagem de material gravado no Projeto Jovem Cidadão	10.000,00
nota fiscal nº 0681, de 09/09/99	gravação de reunião do Programa Jovem Cidadão	1.300,00
	Débito	11.300,00

2.1 Alegações de defesa:

Os responsáveis alegam que as despesas em tela encontravam-se previstas na rubrica ‘outros (eventos)’ do plano de trabalho, à fl. 27 do vol. Anexo 17 e que a análise da regularidade das empresas junto ao fisco não constituía praxe nem obrigação da empresa conveniente.

2.2 Análise: ocorrência elidida.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer as razões que levaram a CTCE a considerar as despesas em tela como irregulares. A ocorrência tem vínculo com uma sindicância promovida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2004, Processo de nº 47909.000056/2004-36, que apurou denúncias da Revista Veja quanto à utilização, pela Ágora, de notas fiscais frias (vide fls. 462 a 472). A comissão de sindicância havia relacionado como imprópria a nota fiscal de nº 0698, de 03/11/99, no valor de R\$ 20.000,00, à fl. 135 do vol. Anexo 12, da empresa Câmara 4 Comunicação e Arte Ltda. A Sert - Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho efetuou, em 19/10/2005, o ressarcimento. Ocorre que a CTCE identificou mais duas notas fiscais emitidas pela mesma empresa, considerando-as irregulares em razão das apurações da mencionada sindicância: nota fiscal de nº 0699, de 08/11/99, no valor de R\$ 10.000,00 e a nota fiscal nº 0681, de 09/09/99, no valor de R\$ 1.300,00.

Cumprе ressaltar, entretanto, que o fato de a comissão sindicante ter considerado irregular determinada nota fiscal não vincula, inexoravelmente, a presente análise. Ou seja, faz-se necessário perscrutar as causas que macularam as despesas ora em apreço (notas fiscais de nºs 681 e 699), independentemente do que foi apurado anteriormente naquela sindicância.

De se salientar que a nota fiscal de nº 0698 foi glosada pela referida sindicância em razão da irregularidade da empresa Câmara 4 no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal (v. fl. 472).

Ao pesquisar o sistema de consulta informatizada ao CNPJ (v. fls. 456 e 457), verificamos que a situação cadastral da referida empresa encontrava-se, de fato, àquela época, 'ativa não regular' (registros de 31/5/1998 e 30/9/2000). Porém, em 8/1/2005, a situação cadastral passou a ser simplesmente 'ativa', mantendo-se assim desde então. Isto nos levar a aduzir que a irregularidade cadastral junto ao fisco não era tão grave a ponto de torná-la insanável.

Há outros dois fatores a serem ponderados. Primeiro, os documentos fiscais emitidos pela Câmara 4, fls. 131 e 133, não apresentavam manifesta inidoneidade, sendo possível evocar a teoria do adquirente de boa-fé. Segundo, não foram levantados indícios nos autos de fraude na execução dos serviços contratados.

Já em relação à ausência de previsão dessas despesas, faz-se necessário ressaltar a fragilidade e pouca clareza do plano de trabalho. Embora sem o devido detalhamento do que estaria incluído na expressão 'eventos', cumpre reconhecer que consta, de fato, à fl. 29 do vol. Anexo 17, a rubrica 'outros (eventos)', orçada em R\$ 43.500,00.

Logo, considerando o relatado acima, consideramos elidida esta ocorrência.

3 Descrição da irregularidade: ausência de comprovação da execução dos cursos de Habilidade Específica de Informática, mediante a contratação da LBV - Legião da Boa Vontade - e da Llabor, e extrapolação do valor previsto para esta ação no plano de trabalho. **Débito: R\$ 274.900,00.**

3.1 Resposta:

Os responsáveis solicitaram, à fl. 7 do vol. Anexo 17, dilação de prazo para a juntada de documentos comprobatórios, sendo que, em 16/11/2010, encaminharam a documentação acostada ao Anexo 19 e volumes.

Os responsáveis contestam, à fl. 01 do Anexo 19, a imputação da presente irregularidade apresentando os seguintes documentos: cópia do Termo de Guarda de entrega de fichas de frequência e diário de classe; fichas de avaliação feitas pelos alunos.

3.2 Análise: rejeição das alegações; glosa parcial das despesas; imputação de débito aos responsáveis.

Façamos, em primeiro, uma breve síntese da ocorrência. A executora terceirizou, mediante a contratação da LBV - Legião da Boa Vontade - e do autônomo Leonardo José Zem (Llabor), a realização do curso de informática, com carga horária de 100 h por turma, referenciada no plano de curso como Habilidade Específica. A CTCE apontou em seu relatório, às fls. 82 e 83, que, apesar da importância da indicação das instalações, corpo técnico e dos equipamentos (computadores, programas e recursos audiovisuais), não constam dos autos tais requisitos, essenciais à validação das atividades contratadas e pagas. Tais obrigações estavam previstas na cláusula segunda, inciso II, alíneas "f" e "g" do Convênio Sert/Sine nº 018/99.

Passemos à análise das defesas apresentadas.

Os documentos apresentados pelos responsáveis não logram elidir as irregularidades *in examine*. Conforme demonstraremos a seguir, no que tange aos dispêndios com cursos de informática (valor total de **R\$ 274.900,00**), cumpre reconhecer como legítima a despesa realizada na contratação da LBV, no valor de R\$ 190.000,00, cabendo, por outro lado, a imputação do débito de R\$ 78.000,00 decorrente do montante pago, indevidamente, à Labbor.

Analisemos, primeiramente, o Termo de Guarda (v. fls. 38 e 39 do vol. Anexo 17) que supostamente comprovaria a entrega das fichas de frequência e diário de classe. Trata-se, em verdade, de documento que comprova tão somente que a presidente da CTCE recebeu 6 caixas de documentos. A receptora, prudentemente, deixou aposto a seguinte observação: ‘recebi, para verificação, 06 caixas de documentos’ (grifei). Além disso, não consta da suposta relação de documentos constantes dessas caixas, à fl. 39 do vol. Anexo 17, referência específica ao controle de frequência e das atividades dos cursos de informática.

Mas, de toda a sorte, efetuamos um exame de todas as listas de frequência e diários de classe constantes dos autos, tendo verificado o que se segue.

As listas de frequência e os diários de classe acostados aos vols. Anexos 2 a 6 não contêm informações sobre os cursos de informática. Há, apenas, algumas poucas anotações da sigla ‘LBV’ às margens das fichas de frequência dos vols. Anexos 7 e 8. Quanto à Labbor, nem mesmo isso foi constatado. Ou seja, esses documentos não logram comprovar a regular realização dos cursos de informática.

Examinamos, em seguida, as fichas de avaliação juntadas aos autos em resposta à citação, fls. 433 do vol. 2 a 1283 do vol. 5 do Anexo 19. Concluímos que constituem elementos incapazes de comprovar a execução esmerada dos dispêndios com os cursos de informática, conforme demonstraremos a seguir.

As fichas de avaliação contêm questionários que foram respondidos, individualmente, pelos treinandos com o fim de se avaliar a efetividade e a qualidade dos cursos. Ou seja, não se prestam a substituir os diários de classe ou listas de presença.

A partir de uma simples avaliação da quantidade de fichas de avaliação anexadas aos autos é possível verificar serem elas inidôneas para comprovar a legitimidade dos pagamentos à LBV e à Labbor. Se cada folha juntada aos autos (considerando as fls. 433 a 1283 do Anexo 19) correspondesse a uma avaliação e se admitíssemos que cada ficha de avaliação comprovasse a participação do aluno avaliador nos cursos de informática, ainda assim, teríamos no máximo 850 alunos, enquanto o convênio previa o treinamento de 2000 alunos. Não bastasse isso, o fato é que a quantidade de fichas de avaliação juntadas aos autos pelos responsáveis é significativamente inferior a 850, vez que há diversos alunos que preencheram mais de uma avaliação, ou seja, avaliaram separadamente os cursos de Word, Excel e Windows (v.g. fls. 440 e 460, 438 e 470, 448 e 477 etc), assim como há avaliações que utilizaram duas folhas (v.g. 583 a 630).

A inconsistência probatória das fichas de avaliação fica, igualmente, demonstrada através da análise, por amostragem, da caligrafia e assinatura de 25 alunos (v. fl. 553) constantes das listas de recebimento de material didático de fls. 4 a 32 do Anexo 19, cotejando-as com as contidas nas respectivas fichas de avaliação. Observamos que a letra constante da ficha de avaliação de fl. 1129 do vol. 5 do Anexo 19 não condiz com a assinatura de fl. 4; a mesma fraude foi observada ao compararmos a ficha de fl. 1125 e a assinatura de fl. 4; bem assim, a ficha de fl. 819 e a assinatura de fl. 16. Da amostragem de 25 alunos que receberam os materiais didáticos, não foram localizadas as fichas de avaliação de 17 deles. Outrossim, as fichas de avaliação não contêm referências à Labbor ou à LBV.

Portanto, impende-nos rejeitar o valor probatório da documentação encaminhada (ou, simplesmente, referenciada) pelos responsáveis. Mas antes de oferecer o parecer conclusivo quanto ao mérito desta ocorrência, em respeito ao princípio da verdade material, faz-se mister analisar outros elementos constantes dos autos.

Consta dos autos, às fls. 139 a 180 do vol. Anexo 15, cópia do contrato celebrado entre a Ágora e a LBV, cujo objeto era a prestação, por esta entidade, de serviços relativos à realização de cursos de

informática. O valor total previsto no contrato era de R\$ 190.000,00. A qualificação da entidade e dos cursos oferecidos encontra-se suficientemente demonstrada às fls. 143 e.s. do Anexo 15.

Os documentos comprobatórios das despesas pelos serviços prestados pela LBV encontram-se nos autos, às fls. 47 a 54 do vol. Anexo 11 (vide quadro abaixo).

RELAÇÃO DE PAGAMENTOS À LBV

Documentos comprobatórios	Valor (R\$)
Cheque nº 020 Fatura de fl. 50	14.700,00
Cheque nº 011 Fatura de fl. 52	47.500,00
Cheque nº 36 Fatura de fl. 54	39.700,00
Doc. de fl. 47	90.000,00
Doc. de fl. 48	5.000,00
Total	196.900,00

De se ressaltar que os dois últimos documentos do quadro acima são cópias de simples expedientes dirigidos à gerente da instituição financeira Nossa Caixa Nosso Banco, datados de 5/8/1999, solicitando a transferência daqueles valores à conta da LBV. Além disso, não consta dos autos o recibo da LBV confirmando o recebimento desses R\$ 95 mil. Mas, considerando que esses dois pagamentos encontram respaldo no extrato bancário de fl. 1493 do vol. 8 do Anexo 16 e nos termos da cláusula quinta do contrato, à fl. 140 do vol. Anexo 15, cabe reconhecê-los como regulares.

Embora o total dos pagamentos elencados no quadro acima seja de R\$ 196.900,00, entendemos passível de acolhimento apenas o valor de R\$ 190.000,00, porquanto foi este montante o estipulado no contrato de fls. 139 a 142 do vol. Anexo 15, sendo inexistente nos autos qualquer referência acerca de aditamento contratual alterando aquele valor. Portanto, **cabe imputação do débito de R\$ 6.900,00 em razão desse pagamento a maior.**

Já, no que concerne aos serviços prestados pela Labbor, entendemos necessário a glosa integral dos valores que lhe foram pagos.

O relatório da CTCE já indicava, à fl. 82, a ausência do termo de contrato com a Labbor. Ainda assim, a Secex-SP requisitou à Ágora, em sede de diligência, a apresentação do contrato e dos critérios de seleção daquela empresa (vide item 10 desta instrução). A entidade comunicou não ter localizado o contrato, alegando dificuldades em razão do lapso temporal de mais de década dos fatos. Conclusão: a Ágora não detém o contrato com a empresa Labbor, tampouco traz esclarecimentos quanto aos critérios de seleção da referida empresa e de suas qualificações.

Além da ausência do termo contratual, há que se ressaltar a total ausência de elementos que comprovem a mínima qualificação da prestadora de serviços para realizar cursos de informática. Pelos documentos fiscais de fls. 57, 61 e 63 do vol. Anexo 11, possível verificar que a Labbor era nome de fantasia da empresa individual Leonardo José Zem, CPF 066.581.658-82. Ao realizar uma pesquisa nos cadastros da Receita Federal, verificamos que o Sr. Leonardo consta apenas como sócio-administrador da empresa JVL Comércio de Carvão Ltda., desde 29/8/1990.

O valor pago à Labbor, R\$ 78 mil, haveria de corresponder a cerca de 30% do custo total declarado com aulas de informática, R\$ 274.900,00, o que haveria de contemplar cerca de 500 alunos. Ocorre que aquela empresa estava localizada em Bertiooga-SP, município no qual houve apenas um grupo de 50 alunos (cf. relatório final do convênio, à fl. 251 do vol. 1 do Anexo 19). O município participante do projeto mais próximo de Bertiooga era São Paulo-SP, distando daquele, 77 km. Entrementes, na capital paulista a Ágora há havia contratado a LBV. Vale frisar o seguinte excerto do relatório da CTCE, à fl. 82:

‘Contrariando o Plano de Trabalho (fls. 81 e 87/91) e sem que houvesse qualquer retificação ou comunicação à Sert durante o processo, a Executora estendeu as atividades de qualificação profissional aos municípios de Jundiá e Bertioga. Questionada pela CTCE a justificar tal conduta (fls. 310), a Executora silenciou-se.’

Pesa, ainda, desfavoravelmente à aceitação das despesas realizadas com a Labbor o fato de que o próprio Relatório Final do projeto objeto do convênio, às fls. 243 a 245 do vol. 1 do Anexo 19, em momento algum menciona os serviços prestados por aquela empresa. Nas fichas de frequência e diários de classe, conforme já relatado, constam apenas algumas poucas referências aos serviços da LBV.

Os pagamentos à Labbor (Anexo 11) encontram-se descritos no quadro abaixo, os quais configuram o débito a ser imputado aos responsáveis.

RELAÇÃO DE PAGAMENTOS À LABBOR

Documentos comprobatórios	Valor (R\$)
Doc. de fl. 55	35.100,00
Cheque 003 Fatura de fl. 57	17.500,0
Cheque 021 Fatura de fl. 61	17.500,00
Cheque 27 Fatura de fl. 63	7.900,00
Débito total	78.000,00

Portanto, ante a ausência do termo contratual e de elementos que comprovem a mínima qualificação da Labbor para a realização dos cursos de informática, como de resto, em razão da completa inexistência de indícios de que a referida empresa tenha executado alguma atividade no projeto, cumpre-nos propor a **imputação do débito de R\$78.000,00**, conforme discriminado acima.

4 Descrição da irregularidade: descumprimento parcial da carga horária prevista no plano de trabalho para a realização da Habilidade de Gestão (212 horas-aula previstas) e da Habilidade Básica (148 horas-aula previstas).

Habilidade	Déficit (horas-aula)	Valor (R\$)
De Gestão	7.314 (51,5%)	508.030,19
Básica	962 (9,7%)	66.797,46
	Débito	574.827,65

4.1 Resposta:

Os responsáveis alegam, às fls. 7 e 8 do vol. Anexo 17, que a metodologia do Serviço Civil Voluntário encontrava-se em fase experimental, portanto a sua metodologia – carga horária e conteúdo pedagógico – não estava consolidada. Segundo eles, a Ágora buscou alcançar os objetivos propostos, não se prendendo à rigidez estabelecida no plano de trabalho. Os jovens eram autores e executores dos projetos em Habilidade de Gestão. A carga horária sempre extrapolou os limites, mas isso nunca resultou em ônus ao projeto.

Em 16/11/2010, os responsáveis apresentaram o expediente de fl. 01 do vol. Anexo 19 e a documentação complementar (acostada também ao Anexo 19) composta do seguinte:

- a- projetos elaborados pelos alunos, às fls. 34 a 99;
 b- avaliações dos alunos, às fls. 101 a 237.

4.2 Análise: rejeição das alegações; imputação de débito aos responsáveis.

Faz-se recomendável, antes, apresentar uma breve síntese desta ocorrência. De acordo com o Plano de Trabalho, o projeto Serviço Civil Voluntário deveria conter uma carga horária de 500 horas-aula, distribuídas em três habilidades: Básica (148 horas/aluno), Específica (140 horas/aluno) e Gestão (212 horas/aluno), com conteúdos programáticos específicos. A CTCE apurou, às fls. 95 e 96, que os diários de classe não demonstram o cumprimento integral da carga horária prevista, tanto nas turmas da Capital quanto nas do interior. Aquela comissão procedeu a um levantamento e mapeamento de todos os diários de classe apresentados pela Ágora, tendo constatado que apenas 48,5 % da carga horária prevista para a Habilidade de Gestão foi cumprida, conforme tabela abaixo:

Cursos de habilidade de gestão						
Carga horária	Localidades					Total (horas)
	Capital	Bauru	Aguaí	Cajamar	Fco Rocha	
Prevista	8.480	2.544	1.272	1.272	636	14.204
Realizada	4.410	1.246	884	310	40	6.890
Déficit	(4.070)	(1.298)	(388)	(962)	(596)	(7.314)

Quanto à Habilidade Básica, após o levantamento e mapeamento executado pela CTCE em todos os diários de classe apresentados, foi constatado que 90,3% da carga horária prevista foi cumprida, conforme tabela abaixo:

Cursos de habilidade básica						
Carga Horária	Localidades					CargaTotal (horas)
	Capital	Bauru	Aguaí	Cajamar	Fco Rocha	
Prevista	5.920	1.776	888	888	444	9.916
Realizada	5.410	1.820	1.044	480	200	8.954
Déficit	(510)	44	156	(408)	(244)	(962)

Portanto, para a CTCE houve um déficit de 7.314 horas nos cursos de Habilidades de Gestão e de 962 horas nos cursos de Habilidades Básicas.

Passemos, então, a analisar as defesas apresentadas pelos responsáveis.

Cumpre-nos, de início, ressaltar a alegação de que a Ágora não se prendeu à rigidez estabelecida no plano de trabalho, tendo se preocupado em alcançar os objetivos do programa. É que na gestão de recursos públicos o conveniente está rigidamente vinculado ao plano de trabalho. Esse verdadeiro princípio administrativo permeava toda a IN/STN 01/97, assim como constava, explicitamente, do termo de convênio (v. cláusula segunda, inciso II, “a”, fl. 41). Mas é importante que se diga que tal vínculo não significa uma rigidez absoluta na execução do objeto convenial, vez que são plenamente aceitáveis ajustes, desde que, previamente, autorizados pela concedente. Ocorre que não consta dos autos solicitação da Ágora no sentido de redução da carga horária prevista, muito menos a autorização da Sert/SP para tanto.

Os responsáveis alegam, também, que os alunos eram, ao mesmo tempo, autores e executores do projeto em Habilidades de Gestão, tendo encaminhado os documentos de fls. 34 a 99 do vol. Anexo 19, que, segundo eles, comprovam a realização de projetos elaborados pelos alunos e que a carga horária executada, em verdade, teria extrapolado a meta do projeto.

No exame da documentação supracitada, verificamos que os referidos projetos elaborados pelos alunos eram constituídos por algumas atividades inseridas na programação do curso de Habilidades de Gestão, no mais das vezes, realizadas junto às comunidades carentes.

Ato contínuo, examinamos os diários de classe, todos acostados nos volumes Anexos 2 a 6, com o fim de averiguar se os denominados projetos de fls. 34 a 99 do vol. Anexo 19 estavam ali considerados. Constatamos, então, que as atividades dessa natureza já se encontram registradas nos diários de classe.

Em seguida, efetuamos a contabilização de todas as cargas horárias registradas nos diários de classe (volumes Anexos 2 a 6), buscando encontrar a carga horária total, formalmente, executada, estando incluídas nessa contabilização, por via de consequência, as horas dedicadas aos projetos executados pelos próprios alunos no âmbito dos cursos de Habilidades de Gestão. Desse modo buscamos aferir a correção dos déficits de carga horária apontados no relatório da CTCE (cf. quadros demonstrativos retro).

Os dados extraídos dos diários de classe encontram-se sintetizados às fls. 554 a 560. Vale observar que, diferentemente do trabalho de apuração da CTCE, não fizemos distinção entre as cargas horárias dedicadas às diferentes Habilidades (Gestão, Básica e Específica), ou seja, contabilizamos todas as horas de curso e atividades realizadas e regularmente registradas nos diários de classe, independentemente da divisão pedagógica adotada, sendo este o critério de apuração mais favorável aos responsáveis.

Segundo os nossos levantamentos, encontram-se lançados nos diários de classe de todas as turmas, um total de 21.181,5 horas de cursos e atividades (v. fl. 554 a 560).

As cargas horárias previstas no Plano de Trabalho eram de: 148 h/a aluno (H. Básica), 140 h/a aluno (H. Específica) e 212 h/a aluno (H. Gestão). A carga total, então, montava a 500 horas por aluno, significando o mesmo que dizer 500 horas por turma. Faz-se necessário atentar para o fato de que dos cursos de Habilidades Específicas incluíam-se 100 horas de treinamento em informática, cuja execução é objeto de análise específica no item 3 desta instrução. De forma que, em relação a Habilidades Específicas há que se considerar, neste item, o remanescente de 40 horas/turma.

Considerando que foram previstas 67 turmas, teríamos as seguintes cargas:

Curso	Carga prevista (p/ turma)	Carga total (p/67 turmas)
H. Gestão	212 horas/turma	14.204 horas
H. Básica	148 horas/turma	9.916 horas
H. Específica	40 horas/turma	2.680 horas
Total previsto		26.800 horas

Assim, entre o previsto, 26.800 horas, e o realizado, 21.181,5 horas, apuramos um déficit de 5.618,5 horas, isto é, 20,9%. De se observar que a CTCE havia apurado um déficit de 8.276 horas. Mas tendo em vista que não consta dos autos a memória de cálculo ou outros detalhes quanto ao levantamento promovido pela CTCE, entendemos que deva prevalecer a apuração levada a efeito nesta instrução.

A alegação de que os objetivos foram alcançados e de que não houve prejuízos ao erário não pode prosperar. Em ações educativas não se pode afirmar o exaurimento das matérias a serem ministradas, notadamente em um projeto de amplitude de conteúdo tão amplo como a do objeto do presente convênio. Ou seja, o aproveitamento da carga horária possibilitaria, certamente, maior abrangência do conteúdo e/ou maior profundidade dos estudos. Parece-nos, indiscutível, a

ocorrência de prejuízo ao erário, vez que os custos do projeto são embasados, principalmente, no número de alunos/turmas e na carga horária a ser ministrada.

De se observar que o convênio vigeu no período de 12 meses a contar da data da sua assinatura, em 29/7/1999 (cf. cláusula décima do convênio). O Relatório Final, por sua vez, dá conta de que o projeto foi aberto, oficialmente, em 12/08/1999, tendo sido encerrado em 17/12/1999 (v. fls. 243 e 249 do vol. 1 do Anexo 19). Ou seja, as atividades em sala de aula consumiram 4 meses. Em regra, as aulas, de 4 horas diárias, foram ministradas de segunda a sábado (v. fl. 244 do ref. anexo). Vale aqui observar que as cargas horárias registradas nos diários de classe (volumes Anexos 2 a 6) em regra foram consignadas à base de 4 horas diárias (eventualmente, 8 horas), indicando que o déficit apurado equivale, de fato, a um déficit de dias de aula.

Para a apuração do dano ao erário há que se considerar a natureza das despesas. Ou seja, há itens de custo que são dependentes, apenas, do número de alunos, tais como os materiais didáticos, não cabendo, evidentemente, incluí-los na base de cálculo do débito. Há outros custos, denominados indiretos, a exemplo da remuneração do pessoal administrativo, que não se alterariam, significativamente, em função da redução de 20% carga horária, razão pela qual, também, devem ser excluídos do cálculo. Os custos com transporte, alimentação e bolsas-auxílio, por seu turno, não extrapolaram, de forma relevante, os quatro meses das atividades em sala de aula, não se justificando as suas impugnações.

Assim sendo, propomos que o débito seja apurado pela aplicação do percentual de 20,9% sobre o montante despendido com a remuneração dos profissionais listados no quadro abaixo, tendo em vista guardarem direta proporcionalidade com o quantitativo de dias de aula efetivamente executado. Do orçamento detalhado do plano de trabalho, à fl. 34, sustentamos que devem ser incluídos na base de cálculo do débito os seguintes custos:

Descrição			RS
1 Coordenador Geral			17.500,00
			25.000,00
instrutor	data	Carga extraordinária impugnada (horas)	
Rosângela Brichesi	25/09/99	8	
	2/10/99	8	
	16/10/99	8	
	23/10/99	8	
	30/10/99	8	
	13/11/99	8	
	15/11/99	8	
	4/12/99	8	
Rosangily A. Corrêa	11/12/99	8	
	9/10/99	8	
	30/10/99	8	
	13/11/99	8	
	20/11/99	8	
	27/11/99	8	
	total	112	
	Débito	R\$ 6.518,40	
2 Coordenadores pedagógicos			
1 Gerente executivo			12.500,00

10 Supervisores	75.000,00
70 instrutores (R\$ 1.500,00x70x3 meses)	210.000,00
70 instrutores (R\$ 500,00 x 70)	35.000,00
Encargos (35%)	131.250,00
Total	506.250,00

De sorte que cabe aduzir a imputação aos responsáveis do débito **equivalente a 20,9% a ser aplicado à base cálculo apurado no quadro acima, resultando no valor histórico de R\$ 105.806,25.**

Cabe enfatizar, por último, que os custos relativos ao treinamento de informática estão tratados no item 3 desta instrução, tendo sido, ali, impugnadas as despesas realizadas com a empresa Labbor, correspondente a R\$ 78.000,00, valor esse que equivale a cerca de 28% do valor total despendido com tais cursos. Considerando este fato, os 20,9% aplicados sobre o total das remunerações dos coordenadores e supervisores (os quais também, possivelmente, atuaram nos cursos de informática) se apresentam menos gravosos aos responsáveis.

5 Descrição da irregularidade: diários de classe nos quais havia registros de cargas extraordinárias de trabalho de instrutores, perfazendo um total de 16 horas de jornada diária:

5.1 Resposta:

Os responsáveis alegam, literalmente, o seguinte:

‘Entre a Capacitação dos Educadores e o começo das aulas houve desistências de alguns instrutores. Tal fato ocasionou a necessidade de remanejar alguns instrutores, de forma que se responsabilizassem por mais de uma turma, como por exemplo, a Sra. Rosângela Brichesi e Rosângely A. Correa, que assumiram duas turmas.’

5.2 Análise: rejeição das alegações; imputação de débito aos responsáveis.

Esta ocorrência foi detalhadamente analisada no item 25 da instrução de fls. 496 a 498. Destacaremos, aqui, os pontos relevantes que justificam a imputação do débito aos responsáveis.

A CTCE constatou, às fls. 96 a 98, casos em que um mesmo instrutor era responsável por duas turmas em localidades distintas, havendo dias em que os instrutores realizavam uma jornada cumulada de até 16 horas. Ora, uma carga superior a 8 horas/dia de trabalho já sugere uma situação extraordinária, mesmo no caso de prestadores de serviços autônomos, mas quando a jornada de trabalho alcança 16 horas/dia, tem-se um excesso inadmissível. Nesses casos poder-se-ia aduzir, inclusive, impossibilidade fática, razão pela qual há que se impugnar as despesas correspondentes a essa dupla jornada.

No quadro acima estão descritas as datas e os instrutores para os quais a CTCE verificou registros com carga horária diária de 8 horas por turma, totalizando uma jornada de 16 horas. Os diários de classe referentes às aulas ministradas pela Sra. Rosângela Brichesi encontram-se acostados às fls. 239 a 246 do vol. Anexo 2 e 4 a 8 do vol. Anexo 3, enquanto os da Sra. Rosângely Aparecida Corrêa, às fls. 171 a 185 e 282 a 292 do vol. Anexo 2.

Considerando que o repasse total ao convênio foi de R\$ 1.950.000,00 para um total de 67 turmas e 500 horas-aula, tem-se que o custo da hora-aula/turma é de R\$ 58,20/hora-aula/turma. Portanto o débito corresponde a:

$R\$ 58,20/\text{aula-hora/turma} * 112 \text{ horas} = R\$ 6.518,40$ (valor histórico)

Faz-se necessário esclarecer que não estamos propondo a responsabilização dos dois instrutores mencionados no quadro acima, tendo em vista que:

a) são os únicos débitos que lhe são imputados nesta TCE, cujos valores, individualmente apurados, são de reduzida expressão, encontrando-se aquém do limite de R\$ 23.000,00 estabelecido pelo art. 5º, III, c/c o art. 11 da IN/TCU 56/2007;

b) os referidos instrutores, durante os mais de dez anos decorridos dos fatos, jamais foram interpelados.

Por outro lado, no que se tange à Ágora e aos seus administradores não é aplicável a hipótese de arquivamento mencionada na alínea “a” supra em vista do disposto no art. 5º, §3º, da IN/TCU 56/2007, o qual determina a consolidação de todos os débitos apurados na TCE.

Ademais, a responsabilidade da Ágora, em solidariedade com os seus então administradores, ganha contornos mais nítidos após a defesa apresentada, vez que fica evidente que as jornadas duplas ora impugnadas eram conhecidas e autorizadas pela entidade.

6 Descrição da irregularidade: a ausência de comprovação da aplicação da contrapartida.
Débito: R\$ 90.000,00.

6.1 Resposta:

Os responsáveis fizeram anexar o documento de fl. 31 do vol. Anexo 17, mediante a qual o Sr. Gilson Matos Moreira declara que a Ágora havia disponibilizado um imóvel de cinco quartos, quatro banheiros, cozinha, sala e demais dependências, 15 computadores, 10 impressoras, scanner, geladeira, diversos móveis de escritório, aparelhos de comunicação, 3 veículos etc. Além disso, declara que a Ágora desenvolveu os conteúdos pedagógicos de diversas matérias. Essas ações, segundo a declaração, teriam totalizado os R\$ 90.000,00 correspondentes à contrapartida.

6.2 Análise: rejeição das alegações; configuração do débito.

Impende-nos rejeitar as despesas apresentadas pelas razões que demonstraremos abaixo.

O plano de trabalho, à fl. 32, especificava a contrapartida de R\$ 90.000,00, sendo silente quanto aos detalhes de sua destinação. No entanto, depreende-se do texto original da IN/STN 01/97, art. 2º, §3º, que somente poderiam ser admitidos como contrapartida os recursos aplicados na execução do objeto do convênio, com o fim de complementar os recursos repassados pela concedente. Daí aduz-se que meras despesas ordinárias, isto é, aquelas que onerariam a entidade independentemente da execução do convênio, não podem ser aceitas como contrapartida.

A declaração de fl. 31 do vol. Anexo 17 não logra comprovar a regular aplicação da contrapartida, porquanto se trata de simples declaração unilateral de um dos responsáveis arrolados nesta TCE, o que lhe atribui valor jurídico equivalente a uma alegação de defesa, mas que, no caso, se mostra totalmente desprovida de lastro probatório (ex: contratos de locação, recibos de alugueis, contas de luz e água, telefone, etc).

Não bastasse a ausência de comprovação das despesas relativas ao imóvel localizado no Alto de Pinheiros, trata-se de uma aplicação de contrapartida que não foi sequer cogitada no plano de trabalho e nem, tampouco, na prestação de contas. Aliás, as informações contidas na mencionada declaração destoam do plano, o qual já contemplava, à fl. 38, a previsão da seguinte estrutura em São Paulo: 01 escritório de 150 m², 7 computadores com impressoras, 1 fax e 5 linhas telefônicas. O plano de trabalho previa o custo de R\$ 24.300,00 para manutenção e R\$ 50.000,00 para informática, a serem suportados pelos valores repassados pela concedente.

Outrossim, no Relatório Final, às fls. 239 a 330 e no Relatório Fotográfico, às fls. 331 a 384, ambos no vol. 1 do Anexo 19, não há menção alguma ao estabelecimento indicado na referida declaração.

Portanto, cumpre-nos propor a condenação dos responsáveis ao **débito de R\$ 90.000,00** correspondente à não aplicação da contrapartida pactuada.

DAS AUDIÊNCIAS

Por meio dos Ofícios nºs 2549, 2550 e 2551/2010, respectivamente, às fls. 521, 522, e 523, foram promovidas as audiências do Sr. Mauro Farias Dutra, do Sr. Gilson Matos Moreira e do Sr. José Roberto Escórcio.

O Sr. Gilson Matos Moreira e o Sr. José Roberto Escórcio encaminharam, conjuntamente, a defesa de fls. 8 e 9 do vol. Anexo 17.

O Sr. Mauro Farias Dutra encaminhou a defesa acostada ao vol. Anexo 18.

De se observar que as alegações apresentadas pelo Sr. Mauro Farias Dutra estão contempladas, quase integralmente, na defesa conjunta do Sr. Gilson Matos Moreira e do Sr. José Roberto Escórcio, razão pela qual, em nossas análises, faremos apenas menção a esta peça de defesa.

A questão da responsabilização – assunto abordado na defesa do Sr. Mauro Farias Dutra – está sendo enfrentada no item 24 desta instrução.

Passemos, então, ao exame das razões de justificativa apresentadas.

7 Descrição das irregularidades

a) transferência, no dia 09/08/1999, de parte dos recursos do convênio, R\$ 769.000,00, para a conta de nº 100600738-2 do BRB - Banco de Brasília, em descumprimento ao art. 20 da IN/STN 01/97;

b) ausência, generalizada, da identificação do convênio nos documentos comprobatórios de despesas, infringindo o art. 30 da IN STN 01/97.

7.1 Razões de justificativa:

No que tange à transferência de recursos para uma agência bancária em Brasília, os responsáveis alegam que, quando o convênio foi assinado, a Ágora não possuía filial em São Paulo. No momento em que se iniciou o treinamento dos jovens em São Paulo, o escritório da Ágora na localidade se encontrava em fase final de adequação do espaço. Outro fato diz respeito ao pessoal administrativo que se encontrava em treinamento, não estando preparado para assumir essa tarefa. Por tais razões, considerou-se necessária a transferência da primeira parte dos recursos para Brasília para ser administrada pela matriz.

Com relação à ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios de despesas, os responsáveis se defendem com os seguintes argumentos:

a – erro de natureza formal;

b- o convênio foi devidamente executado, tendo a Ágora cumprido com todas as suas obrigações;

c- a ausência de identificação não ensejou qualquer prejuízo ao erário.

7.2 Análise: ocorrências não elididas; aplicação de multa.

O art. 20 da IN/STN 01/97 e as cláusulas segunda, incisos I, “g”, II, “b”, e quarta, § 1º, do termo de convênio estabeleciam a obrigação da conveniente aplicar os recursos transferidos por meio de conta bancária específica (*in casu*, na instituição Nossa Caixa Nosso Banco S/A). O fato de o escritório em São Paulo encontrar-se em fase de adequação não é justificativa razoável, tampouco consentânea com a legislação então vigente, para a inquinada transferência dos recursos para uma conta no BRB em Brasília, porquanto os pagamentos haveriam de ser realizados mediante cheques nominativos, os quais não precisariam ser, necessariamente, emitidos na praça paulistana. Em verdade, a inexistência de um escritório e de pessoal com um mínimo de preparo administrativo ao invés de justificar a irregularidade vem denotar grave deficiência da conveniente quando do início da execução do projeto.

Os responsáveis, também, não logram elidir a ausência de identificação do convênio nos documentos de despesas, infringindo a cláusula oitava, inciso II, do termo de convênio, à fl. 45, bem como o art. 30 da IN STN 01/97. Esta irregularidade no procedimento de pagamento de despesas vem se juntar às seguintes:

a- transferência de recursos para o BRB/DF (v. supra);

b- 83,16% dos pagamentos efetuados mediante cheques pagos na "boca do caixa" ou débitos autorizados (v. item 14 desta instrução).

Portanto, ao contrário do sustentado pela defesa, estas ocorrências, no contexto relatado, mostraram-se gravosas pois configuram um cenário de inescusável desmazelo na gestão dos recursos públicos.

O TCU, em alguns julgados, reconheceu a existência de falhas operacionais generalizadas na execução do Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - decorrentes, por sua vez, de falhas nas diretrizes e fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, atenuando, por esse motivo, a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos. Entretanto tais precedentes não apoiam a mitigação da responsabilidade por toda e qualquer infração, mas somente por aquelas decorrentes das deficiências intrínsecas do referido plano de qualificação. Acontece que as condutas ora inquinadas configuram graves desvios de regras básicas na gestão de recurso público, não sendo, de forma alguma, atribuíveis aos problemas do Planfor.

Cumpre-nos propor a rejeição das razões de justificativa, propondo a aplicação da multa preconizada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

DA DILIGÊNCIA JUNTO À ÁGORA

Por meio do Ofício nº 2555/2010, às fls. 524 a 525, foi promovida a diligência junto à Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome, em face das requisições descritas abaixo, referentes à execução do Convênio Sert/Sine nº 018/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP e essa associação, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

8 Requisição: informar quais foram os recolhimentos previdenciários custeados com recursos do convênio, relacionando-os com os pagamentos efetuados (nº do cheque, valor, data de emissão), bem como, discriminando, a quantidade de autônomos que ensejaram a tributação.

8.1 Resposta:

Os responsáveis informam, às fls. 10 do vol. Anexo 17, a relação de pagamentos realizados por autônomos (atualmente denominados, pelo Regulamento da Previdência Social, “contribuintes individuais”).

8.2 Análise: ocorrência esclarecida.

Até março de 2000, no que tange às contribuições previdenciárias de responsabilidade da empresa, vigorava a alíquota de 15% no caso de trabalhadores autônomos. A partir de então entrou em vigor a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que veio a estabelecer a alíquota de 20%.

Os dados constantes dos autos mostram-se coerentes com o contexto acima. Através de análise por amostragem da documentação constante do vol. Anexo 14, constatamos que os valores recolhidos a título de contribuição para a previdência social observaram a alíquota supracitada.

Analisando as informações ora trazidas pelos responsáveis à fl. 10 do vol. Anexo 17, verifica-se que houve um gasto crescente com os serviços prestados pelos chamados autônomos (instrutores e consultores) de agosto até dezembro de 1999, e um decréscimo em janeiro de 2000. Esse aumento significativo de serviços (tanto no que se refere ao número de profissionais contratados, quanto ao valor despendido) pode indicar uma falha no planejamento ou na execução, porquanto, em razão da natureza do objeto convenial, seria de se esperar um dispêndio constante ao longo do tempo, situação esta mais consentânea com um curso bem dosado ao longo do período. Mas há que se considerar que este foi o primeiro dos seis convênios (dos quais temos notícia) formalizados entre a Sert/SP e a Ágora no âmbito do Planfor.

9 Requisição: informar as razões pelas quais o ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza dos instrutores autônomos foi recolhido integralmente no Distrito Federal, embora parte do corpo de instrutores estivesse sediado em São Paulo (capital e interior).

9.1 Resposta:

Quando o convênio foi assinado, a Ágora não possuía filial em São Paulo. Sendo assim, todas suas obrigações eram quitadas em Brasília, incluindo as de ordem tributária, por recomendação do então contador. Mas não há que se falar em dano ao erário. Eventual erro poder ser sanado através de compensação de créditos entre os fiscos.

9.2 Análise: matéria refoge à competência do TCU.

Nos termos da Lei Complementar nº 116/2003, art. 3º, o serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador, sendo que o art. 4º esclarece que estabelecimento prestador é o local onde o contribuinte desenvolve a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário.

Em face dessa expressa disposição legal a Ágora não deveria proceder ao recolhimento do ISSQN no DF, vez que os serviços foram prestados em São Paulo-SP e outros municípios do estado. Embora seja esse o entendimento predominante – inclusive no âmbito do Superior Tribunal de Justiça - há decisões nos tribunais judiciais reconhecendo a legitimidade do recolhimento do imposto no município da sede do prestador de serviços.

De toda a sorte, desde que não se configure, claramente, o descumprimento das obrigações fiscais principais (mensurada pela não apresentação de certidões fiscais negativas de débito), questões como a do aspecto espacial do recolhimento do tributo ou da possibilidade (ou não) de compensação tributária, refogem à competência do Tribunal de Contas.

10 **Requisição:** encaminhar cópia do contrato de prestação de serviços (cursos de informática) celebrado com a Labbor, justificando a seleção e a contratação de seus serviços, fazendo constar a descrição dos recursos pedagógicos utilizados (especialmente, a relação de equipamentos colocados à disposição dos treinandos) e a qualificação dos seus instrutores.

10.1 Resposta:

Os responsáveis argumentam que o interregno de 10 anos da assinatura do convênio dificulta a localização do contrato firmado com a Labbor.

Os responsáveis trazem à colação o Acórdão nº 1.728/2008-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas, em sede de tomada de contas especial, considerou as contas iliquidáveis, ordenando o seu trancamento, em vista do gestor, nos termos do art. 30 da IN/STN 03/90 (bem como instruções normativas posteriores) estar desonerado da guarda de documentos por período superior a 5 anos.

A entidade fez anexar, junto aos vols. 2 (fls. 433 e.s.) a 5 do Anexo 19, diversos documentos denominados “Ficha de Resposta dos alunos”, mediante os quais os treinandos realizaram uma avaliação dos cursos de informática.

A entidade também encaminhou, à fl. 431, termo de guarda e responsabilidade, subscrito pela presidente da CTCE, das fichas de frequência e diários de classe de diversas localidades.

10.2 Análise: ocorrência não esclarecida.

Constata-se que a Ágora não detém o contrato com a empresa Labbor, tampouco trouxe esclarecimentos quanto aos critérios de seleção da referida empresa e de suas qualificações. Este fato está sendo considerado no exame da ocorrência de item 3 desta instrução.

11 **Requisição:** justificar a extrapolação dos gastos para a realização dos cursos de Habilidade Específica de Informática, visto que o plano de trabalho previa R\$ 101.000,00, mas foram despendidos R\$ 274.900,00 nos contratos com a LBV e a Labbor.

11.1 Resposta:

A entidade esclarece, à fl. 12 do vol. Anexo 17, que não houve a extrapolação da rubrica porque na rubrica “Outros” estavam previstos gastos com informática. Informam que, inicialmente, os contratos previam que as instituições arcassem apenas com os custos dos instrutores, apostilas, material didático, espaço físico, manutenção e infraestrutura, mas que foi necessário incluir as despesas com vales-transporte e alimentação nos referidos contratos, gerando um custo adicional.

11.2 Análise: ocorrência não esclarecida.

A informação de que não ocorreu a extrapolação porque a rubrica ‘Outros’ abarcava os gastos que excediam os R\$ 101.000,00 não prospera. A citada rubrica concentrava gastos diversos no total de R\$ 633.500,00, mas a maior era representada por gastos com bolsas auxílio, restando à informática, dentro desse grupo de despesas, uma previsão de apenas R\$ 50.000,00 (v. fls. 32 e 34). Além disso, o plano de trabalho não detalhava a natureza destes gastos com informática previstos na rubrica ‘Outros’.

A informação de que nos gastos com a realização dos cursos de Habilidade Específica de Informática estariam incluídas despesas com vales transporte e alimentação, configura outra afronta ao plano de trabalho – que contemplava uma rubrica específica para esta despesa.

Assim, concluímos que houve uma extrapolação dos dispêndios previstos no plano de trabalho, entretanto deixamos de propor, aqui, medidas saneadoras vez que já há proposta de impugnação parcial dessas despesas no item 3 desta instrução.

12 **Requisição:** encaminhar os recibos dos treinandos beneficiados com a entrega de vales-transporte e de alimentação, conforme prescrevia a cláusula segunda, inciso II, alínea “t”, item 7, do Convênio 018/99, ou comprovar, por outro meio idôneo, as entregas.

12.1 Resposta:

Os responsáveis informam que as listas de presença eram usadas tanto para a comprovação da entrega dos lanches como dos vales-transporte.

12.2 Análise:

Os responsáveis, desse modo, respaldam a constatação da CTCE: não há documentação comprobatória da entrega de vales-transporte e de alimentação para os treinandos, mas tão somente anotações nas listas de presença.

Conforme se verifica nas listas constantes dos vols. Anexos 2 a 6, é totalmente inviável se aferir a regularidade dessas entregas por essas listas, vez que inexistia uma sistemática padronizada de controle (nem todos os instrutores faziam esse controle e, quando faziam, cada qual adotava um método de controle próprio).

De um lado tem-se uma infringência à cláusula segunda, inciso II, alínea “t”, item 7, do Convênio 018/99 (v. fls. 42 e 43). Mas de outro, não podemos deixar de vincular, ao menos em parte, esta ocorrência às falhas operacionais generalizadas na execução do Planfor reconhecidas pelo Acórdão 903/2009-Plenário (v. item 25 desta instrução).

Havemos de considerar, também, a Instrução Normativa nº 3/1993/STN (revogada pela IN 03/2003), que regulamentava a celebração de convênios para a transferência de recursos financeiros destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, não exigia a comprovação da entrega de auxílios mediante recibos assinados pelos beneficiários, isso, certamente, em razão dos valores individuais diminutos dos auxílios e da distribuição diluída entre muitos beneficiários. Senão vejamos:

‘Art. 20. A comprovação do atendimento será feita mediante a apresentação do Relatório de Atendimento (Anexo III), bem como dos documentos fiscais, quando for o caso, e por fiscalização no local, quando o órgão transferidor entender conveniente.’

Portanto, ante o relatado, é possível se aduzir a mitigação da culpabilidade dos responsáveis, razão pela qual deixamos de propor a imputação de débito em razão da não apresentação dos recibos assinados pelos beneficiários de vales-transporte e de alimentação.

13 **Requisição:** justificar a escolha dos fornecedores de lanches abaixo listados (em razão da qualificação, do preço e da localização) bem como o procedimento de pagamento utilizado (valores sacados em Brasília):

Despesa	Valor total (R\$)	fatos a esclarecer
compras de lanches na empresa Carmen Silvia de Souza Angerami Bauru-ME, CNPJ 03.417.204/0001-10	13.943,28	indícios de inidoneidade dos documentos fiscais; R\$ 5.220,00 sacados no BRB-Brasília, embora o estabelecimento fosse sediado em Bauru-SP.
Padaria Panjôse Ltda., CNPJ 54.262.001/0001-33	7.600,00	R\$ 3.060,00 sacados no BRB-Brasília, embora o estabelecimento comercial fosse sediado em Aguai/SP.

13.1 Resposta:

As empresas contratadas Carmen Silvia e Souza Angerami e Padaria Panjose Ltda foram as únicas que apresentaram condições de entregar os lanches nas localidades e ao preço condizentes com as necessidades da Ágora. No que se refere ao local do pagamento, os responsáveis esclarecem que havia recursos remanescentes na conta do BRB em Brasília, razão pela qual, visando a encerrar aquela conta bancária e a agilizar o processo de pagamento, alguns serviços foram pagos em espécie.

A Ágora esclarece, também, que a análise da regularidade fiscal das empresas contratadas não constituía obrigação da entidade.

13.2 Análise:

As justificativas apresentadas não esclarecem a ocorrência. Transcrevemos abaixo trecho do relatório da CTCE, à fl. 92, que detalha os fatos inquinados:

‘a Ágora apresentou cópias referentes a 07 compras de lanches na empresa Carmen Silvia de Souza Angerami Bauru-ME, CNPJ 03.417.204/0001-10, no valor total de R\$ 13.943,28. A primeira compra foi feita no dia 25/09/99, conforme nota fiscal de nº 051, quitada com recursos sacados no BRB-Brasília (cheque n. 00039). Ocorre que o comprovante de inscrição – CNPJ expedido pela Secretária da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br) indica que a data da abertura da referida empresa foi 24/09/99 (fls. 369), não havendo, portanto, tempo hábil para obtenção da Inscrição Estadual, aprovação da confecção do talonário e confecção do mesmo. Embora a sede da referida lanchonete fosse Bauru, foram sacados R\$ 5.220,00 no BRB Brasília para pagamento de outras três notas fiscais (cheques de nº 0042, 0051 e 0063) e mais um cheque de R\$ 902,28 na Nossa Caixa Nosso Banco. Nenhuma das referidas notas continha alusão ao nome e número do Convênio em análise.’

A alegação de que eram as únicas empresas com condições adequadas de preço e de entrega haveria de ser demonstrada, em face da grande quantidade de empresas fornecedoras de lanche existentes no mercado. Além disso, o pagamento em espécie foi totalmente irregular, afrontado o art. 20 da IN/STN 01/97.

Por outro lado, há que se considerar que as irregularidades no procedimento de pagamento adotado pela Ágora macularam, de forma generalizada, a execução do convênio, ou seja, não ocorreram apenas na realização dessas despesas com alimentação. No tocante às irregularidades no procedimento de pagamento remetemos à leitura do subitem 7 desta instrução, no qual procedemos à sua análise, propondo a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 58 da LO/TCU.

A par disso, não podemos olvidar que foram anexados aos autos os documentos comprobatórios das despesas (v. fls. 88 e.s. do vol. Anexo 11), nas quais não se constata indícios de manifesta inidoneidade.

Outro fato a considerar: os gastos de alimentação com os treinandos nas localidades de Bauru e Aguai, considerando o custo de alimentação por treinando, se mostram proporcionais. Senão vejamos:

Dispêndio total com alimentação	R\$ 110.000,00
Nº de treinandos (v. fls. 1474 a 1476 do vol. 8 do Anexo 16)	1872
Custo de alimentação por treinando	$110.000,00 / 1872 = R\$ 58,76$

Se considerarmos o quantitativo de treinandos abaixo:

Nº de treinandos em Aguai	180
Nº de treinandos em Bauru	360

Tem-se o seguinte quadro comparativo de custos:

localidade	Despesas realizadas com as duas empresas retrocitadas	Estimativa da despesa (considerando o custo unitário de R\$ 58,76)
Aguai	R\$ 7.600,00	$180 * 58,76 = R\$ 10.576,80$
Bauru	R\$ 13.943,28	$360 * 58,76 = R\$ 21.153,60$

Portanto os gastos aqui analisados não se mostram desproporcionais, razão pela qual reputamos esclarecida esta ocorrência.

14 **Requisição:** esclarecer as razões pelas quais 83,16% dos pagamentos efetuados pela Ágora foram realizados mediante cheques pagos na "boca do caixa" ou débitos autorizados;

14.1 Resposta:

Os responsáveis admitem a realização de pagamentos mediante a emissão de cheques 'boca de caixa'. Todavia, eles alegam que não houve intenção de fraudar o erário. Embora, formalmente, incorreta, tal prática teve o condão de maximizar a efetividade e eficácia da execução do projeto.

Argumentam que o Tribunal de Contas já se manifestou em processos análogos, envolvendo outras entidades e a própria Ágora, que as falhas eram generalizadas, o espaço de tempo exíguo e o projeto ambicioso, acarretando 'inobservância de Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil'.

14.2 Análise:

O procedimento adotado pelos responsáveis afronta o preconizado no art. 20 da IN/STN 01/97:

'Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro.'

Assim, esse fato deve ser considerado no exame de audiência tratada no item 7 desta instrução.

15 **Requisição:** justificar os seguintes descumprimentos do plano de trabalho:

a- extrapolação da previsão de pagamentos ao coordenador geral;

b- pagamentos efetuados ao Sr. Gilson Matos Moreira, tendo em vista que o plano de trabalho não previa pagamentos ao gestor financeiro.

15.1 Resposta:

Os responsáveis admitem imprevistos atribuindo-os ao ineditismo do objeto do convênio, chamando-o de projeto piloto. Alegam, ainda, que o valor total da rubrica não foi ultrapassado.

15.2 Análise:

O Sr. Gilson Matos Moreira foi contemplado com a importância R\$ 3.657,50, enquanto o Sr. José Roberto Escórcio recebeu R\$ 29.925,00. Considerando que sobre esses valores houve recolhimento de 15% à Previdência Social, o total pago a ambos somou R\$ 38.619,87.

De outro lado, no orçamento do plano de trabalho, fl. 34, havia previsão de pagamento de R\$ 17.500,00 ao coordenador geral. Em relação ao gestor financeiro, não havia previsão.

Assim, constata-se que houve um dispêndio a maior com pagamentos ao Sr. Escórcio e um valor não previsto pago ao Sr. Gilson Moreira. Contudo, há que se ponderar o seguinte: trata-se de valores de pequena expressão monetária e, afora a extrapolação da previsão constante do plano de trabalho, inexistem indícios de fraude na realização das despesas. Logo, entendemos que presente ocorrência não configura irregularidade.

16 **Requisição:** encaminhar o original da nota fiscal de nº 001006, de 21/09/99, emitido pela Inspetoria Salesiana de São Paulo, no valor de R\$ 10.454,00, justificando a realização da referida despesa porquanto o plano de trabalho não previa gastos com hospedagem e alimentação para o treinamento de instrutores;

16.1 Resposta:

Embora não constasse do plano de trabalho, a Ágora considerou de fundamental importância uma ação de capacitação dos instrutores e demais profissionais. Os responsáveis anexaram a nota fiscal solicitada à fl. 36 do vol. Anexo 17.

16.2 Análise: ocorrência esclarecida.

17 **Requisição:** no que tange aos gastos com a aquisição e distribuição de apostilas:

a- justificar a aquisição de 113.800 apostilas (cf. notas fiscais emitidas pela empresa Aquarela) em face das 2.000 previstas no plano de trabalho;

b- encaminhar uma amostra completa das apostilas;

c- encaminhar os recibos dos treinandos beneficiados com a entrega do material didático, conforme prescrevia a cláusula segunda, inciso II, alínea "t", item 7 do Convênio 018/99, ou comprovar, por outro meio idôneo, a realização das entregas.

17.1 Resposta:

Os responsáveis alegam que houve um equívoco na impressão das notas fiscais em relação ao quantitativo: 113.800 apostilas. Em verdade foram feitas 4 apostilas por aluno, além de apostilas dos instrutores, totalizando cerca de 8.500 unidades.

Os responsáveis encaminharam uma amostra das apostilas (vol. Anexo 17) e cerca de 30 listas de recebimento de material didático /apostilas (contendo até 30 assinaturas por lista), às fls. 3 a 32 do vol. Anexo 19.

17.2 Análise:

De fato, há uma impressionante discrepância entre a previsão da quantidade de apostilas do plano de trabalho, ou seja, 2.000, em relação às 113.800, supostamente, adquiridas. Se considerarmos o valor realizado, tem-se que o custo unitário por apostila seria de R\$ 0,66. As amostras das apostilas, acostados ao vol. Anexo 17, confirmam a impossibilidade de tal custo unitário. Assim, mostra-se plausível a hipótese de que houve erro na descrição das notas fiscais, cumprindo-nos considerar esclarecida essa questão.

De se ressaltar que as listas de recebimento de material didático encaminhados pela entidade contemplam apenas 50% dos 1872 treinandos. No entanto a ausência de parte das listas de recebimento de material, pelas mesmas razões já expostas no item 12 desta instrução, configura falha de caráter formal.

18 Requisição: justificar os R\$ 417.482,83 pagos a consultores, assessores ou instrutores que não atuaram em São Paulo (cf. diários de classe), valor esse muito superior aos R\$ 207.000,00 pagos aos instrutores que efetivamente atuaram neste Estado, descrevendo para cada um daqueles o nome e a atividade executada (local, data e horário).

18.1 Resposta:

Os responsáveis informam que houve necessidade de contratação de maior número de profissionais em razão do baixo nível econômico dos jovens e do ambiente – próximo à criminalidade – no qual eles se inseriam. E que tal medida se impôs diante da necessidade de contingente humano para apoio operacional na entrega de vales- transporte, alimentação, material pedagógico, apostilas, supervisão e apoio dentro e fora de sala de aula, bem como, na segurança dos alunos e profissionais envolvidos no projeto.

18.2 Análise: ocorrência não esclarecida; inexistência de elementos para a configuração de irregularidade.

Os esclarecimentos não são suficientes para esclarecer a ocorrência, vez que não há (ou, não se logrou demonstrar) o nexos entre as causas justificantes e a desproporção de custos apontada na requisição.

Por outro lado, cumpre-nos reconhecer que inexistem elementos nos autos a comprovar fraude na execução das despesas acima.

O plano de trabalho (v. fl. 34) previa dispêndios com pessoa e encargos de R\$ 800.000,00. Os gastos com instrutores estavam previstos em R\$ 245.000,00 (exceção feita aos instrutores de informática, cujo custo foi inserido em contratos de prestação de serviços com a LBV e a Labbor). Portanto, os R\$ 207.000,00 se mostram consentâneos com aquela previsão. Importante notar que o pagamento por serviços de apoio estava, também, previsto no plano de trabalho. Em suma, as despesas executadas com pessoal e encargos (v. fl. 1506 do vol. Anexo 16) não extrapolaram as previsões do plano de trabalho.

De se observar que todos os recibos de pagamentos de autônomos (RPAs) indicavam a localidade de Brasília-DF (v. volumes Anexos 13 e 14). É razoável concluir tratar-se de mais uma irregularidade no procedimento de pagamentos de despesas adotado pela Ágora, mas que, *in casu*, reputamos insuficiente para ensejar a glosa de despesas.

Outro fato que não se pode deixar de considerar é que esta ocorrência possivelmente se vincule, ao menos em parte, às deficiências do Planfor salientadas pelo Ministro Zymler por ocasião do Acórdão 903/2009-Plenário, nos seguintes termos: “problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados”.

Assim sendo, deixamos de propor medidas saneadoras para esta ocorrência.

19 **Requisição:** justificar as remunerações pagas a 71 consultores em data posterior ao da formatura dos treinandos (em 17/12/99), no montante de R\$ 143.800,50, referente ao período de período de 23/12/1999 a 10/01/2000.

19.1 Resposta:

Os responsáveis esclarecem que após o período de encerramento das atividades em sala de aula os profissionais contratados procederam aos trabalhos de fechamento de fichas de frequência, relatórios, emissão de certificados, etc, atividades essas que se estenderam até o mês de janeiro de 2000.

19.2 Análise: ocorrência esclarecida.

Esta ocorrência demonstra a fragilidade do plano de trabalho (e, de um modo geral, do Planfor) pela falta de um maior detalhamento das fases da execução, a exemplo da ausência de previsão quanto às atividades de fechamento e encerramento das atividades. Não obstante, é razoável supor que, mesmo após o encerramento das aulas, houvesse a necessidade da realização de algumas atividades remanescentes, tais quais as citadas pelos responsáveis. Assim, ante a ausência de outros indícios de malversação dos recursos, deixamos de propor medidas saneadoras para esta ocorrência.

20 **Requisição:** justificar a contratação de consultoria administrativa efetuada pela empresa FCR - Consultoria e Representações Ltda., demonstrando a sua necessidade em face do convênio;

20.1 Resposta:

Os responsáveis se limitam a informar que foram contratados profissionais da empresa de consultoria FCR para a execução da parte administrativa e financeira.

20.2 Análise:

Muito embora os esclarecimentos não sejam, de forma alguma, suficientes para esclarecer a ocorrência, deixamos de propor medidas saneadoras em razão do seguinte:

- a) os responsáveis apresentaram os documentos comprobatórios da realização das despesas (fls. 80 a 87 do vol. Anexo 11);
- b) não há nos autos elementos concretos que configurem fraude na execução dessas despesas.

21 **Requisição:** encaminhar cópia do termo de apreensão da nota fiscal de nº 043 da empresa Real Alimentos Ltda., no valor de R\$ 18.821,61 e da nota fiscal de nº 034 da empresa São Geraldo Transporte Ltda., no valor de R\$ 23.640,10, providenciando, também, certidão fiscal atualizada acerca da idoneidade dos documentos fiscais apreendidos para fins de prestação de contas perante este Tribunal.

21.1 Resposta:

A entidade informa que esta solicitação já havia sido atendida em 18/1/2007, por meio do ofício 001/2007 dirigido à CTCE.

21.2 Análise: ocorrência não esclarecida.

A Ágora não logra esclarecer esta ocorrência.

Em primeiro lugar cabe observar que a requisição em tela foi feita tendo em vista que não consta dos autos o aludido termo de apreensão. Constatamos apenas a cópia do mencionado ofício 001/2007, à fl. 69, mediante o qual aquela entidade apenas informava o encaminhamento de cópia do termo de apreensão.

Ao mesmo tempo, cumpre reconhecer que a Ágora, de fato, já havia encaminhado à CTCE uma cópia do termo de apreensão, conforme deixa evidenciado o relatório daquela comissão, à fl. 95, ao dizer: “Após ter sido renotificada por esta CTCE (fls. 309/311), a Ágora (fls. 333/335) fez juntada de cópia de Termo de Apreensão de documentos pela Secretaria da Fazenda do Distrito Federal.”

Importa ressaltar que o atendimento à solicitação da CTCE em 2007 não exime a Ágora do dever de atender à presente requisição do TCU. Por outro lado, cumpre reconhecer que a CTCE falhou ao não juntar aos autos o referido termo de apreensão, procedendo à apuração das causas da apreensão dos documentos fiscais e dos efeitos jurídicos quanto à validade das despesas.

O §2º do art. 133 do Decreto nº 25.508, de 19 de janeiro de 2005, que regulamenta o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS no Distrito Federal, transcrito abaixo, possibilitava à Ágora

solicitar a devolução dos documentos apreendidos. Assim como, evidentemente, era possível à Ágora solicitar uma certidão fiscal atualizada acerca da idoneidade dos documentos fiscais apreendidos para fins de prestação de contas perante este Tribunal ou documento equivalente, direito assegurado pelo art. 5º, inciso XXXIV, da CF. Ou seja, a Ágora deixou de atender, injustificadamente, à segunda parte da requisição.

Segundo o referido Decreto nº 25.508, existem, ao menos, duas hipóteses que ensejam a apreensão de documentos fiscais: ocorrência de fraude e/ou sonegação. Serão vejamos:

‘Art. 133. O contribuinte fornecerá os elementos necessários à verificação da exatidão dos montantes das prestações em relação às quais pagou imposto e exhibirá todos os elementos da escrita fiscal e contábil, quando solicitados pelo Fisco.

§ 1º Os livros e documentos podem ser retirados pelo Fisco, do local onde se encontrarem, para fins de verificação, mediante lavratura de termo de arrecadação, conforme modelo próprio.

§ 2º Quando, em procedimento fiscal, se apurar fraude ou sonegação, à vista de livros e documentos, serão estes apreendidos, se necessários à prova, e devolvidos, mediante recibo, a requerimento do interessado, desde que a devolução não prejudique a instrução do processo fiscal respectivo.

§ 3º No curso de ação fiscal, uma vez reconhecido pelo contribuinte o cometimento de qualquer infração à obrigação tributária e pagos os valores relativos a imposto ou penalidade e seus acréscimos legais, o procedimento do sujeito passivo, para fins de sua homologação, será objeto de relatório circunstanciado elaborado pelo agente fiscal.

§ 4º Equipara-se ao pagamento de que trata o parágrafo anterior a formalização do parcelamento dos valores devidos.’

Caso a apreensão tenha se dado por suspeita de sonegação, entendemos que, a priori, a responsabilidade não seria do tomador dos serviços, mas do fornecedor, ou seja, não haveria necessariamente a invalidação da despesa. Entrementes, fosse a apreensão decorrente de fraude, haveria necessidade de se aprofundar a apuração para precisar a responsabilidade da Ágora (verificando, por exemplo, hipótese de conluio entre tomador e prestador de serviços).

Em vista de a Ágora não ter atendido a contento a diligência em exame e considerando a possibilidade da hipótese da apreensão ter se dado em razão de fraude, seria de se recomendar o aprofundamento das apurações, mediante novas diligências à Ágora e ao Fisco-DF. Contudo deixaremos de propor tal encaminhamento pelas razões a seguir.

Não obstante a possibilidade de fraude não possa ser descartada, consideramo-la remota, porquanto inexistem indícios nos autos que apontem nesse sentido. Em verdade, se considerarmos que a Ágora detinha os documentos na qualidade de tomadora de serviços e que apenas essas duas notas foram apreendidas, podemos aduzir ser de reduzida probabilidade que a apreensão tenha se dado por atividades fraudulentas da Ágora. Além disso, trata-se de documentos fiscais relativos a fatos geradores verificados há mais de década, o que torna muito questionável o êxito de eventuais diligências junto ao Fisco-DF, lembrando que os prazos decadenciais e prescricionais tributários são de cinco anos.

Considerando que na presente TCE encontram-se configurados débitos mais vultosos, considerando os princípios da razoabilidade e da economia processual, o encaminhamento que melhor atende ao interesse público, a nosso ver, é a proposição do imediato julgamento do mérito destas contas.

22 Requisição: informar sobre o cumprimento dos serviços voluntários à comunidade, cujo percentual mínimo, segundo informa a Comissão de TCE/SPPE/MTE, seria de 10% da carga horária, fazendo anexar os documentos comprobatórios cabíveis.

22.1 Resposta:

A Ágora esclarece que atendeu a todas as disposições do convênio, encaminhando, inclusive, os jovens para o mercado de trabalho. Todavia, em razão do lapso temporal transcorrido, a entidade alega que não logrou localizar os documentos solicitados.

22.2 Análise: ocorrência esclarecida.

Segundo a CTCE, um mínimo 10% do total da carga horária de cursos deveriam ser traduzidas em prestação de serviços à comunidade.

Ocorre que na análise da ocorrência tratada no item 4 desta instrução, foi constatado que os diários de classe, acostados nos volumes Anexos 2 a 6, registram diversas atividades, na programação do curso de Habilidades de Gestão, realizadas junto às comunidades carentes. Tais atividades, a nosso ver, suprem a exigência lembrada pela CTCE.

DILIGÊNCIA JUNTO À SPPE/MTE

Por meio do Ofício nº 2554/2010, às fls. 526 e -v, foi promovida a **diligência** junto à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP contendo as seguintes requisições:

23 Requisição:

a) informar se as prestações de contas parciais foram exigidas, apresentadas e aprovadas nos termos dos normativos supracitados, encaminhando cópia das prestações de contas (parciais e final) contendo os seguintes documentos:

a.1) relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período;

a.2) demonstrativo físico-financeiro;

a.3) demonstrativo da execução da receita e da despesa;

a.4) relatório técnico e quadro consolidado de metas atingidas;

a.5) conciliação bancária e extrato bancário do período;

a.6) relação de pagamentos;

a.7) comprovante do recolhimento de eventual saldo de recursos;

a.8) os relatórios e pareceres emitidos na apreciação das contas;

b) encaminhar cópia dos relatórios de vistoria da Uniemp;

c) informar se a relação de inscritos foi regularmente demonstrada nos termos da cláusula segunda, inciso II, "t", item 8, do convênio (sistema Requali) ou por outros meios idôneos, fazendo anexar os documentos comprobatórios.

23.1 Resposta:

O órgão diligenciado encaminhou o expediente de fls. 1 a 3 do vol. Anexo 16 e vasta documentação acostada nas folhas 4 e.s. do Anexo 16 (principal e mais 10 volumes).

23.2 Análise: ocorrência, parcialmente, esclarecida.

O art. 6.4 do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 004/99-Sert/SP c/c os artigos 21, §2º, e 32 da IN/STN 01/97 preconizavam a exigência da apresentação de prestações de contas parciais e prévia aprovação para a liberação de parcelas subsequentes, as quais deveriam ser constituídas da documentação elencada na requisição (alínea a). Ocorre que a documentação encaminhada não demonstra que as prestações de contas parciais observaram os requisitos formais mencionados. A maior parte da documentação apresentada refere-se a dados relativos à prestação de contas final, de 23/12/1999, e a uma situação intermediária, de 23/11/1999.

As 2ª, 3ª e 4ª parcelas foram liberadas mediante os despachos de fls. 1583, 1584 e 1590 do vol. 8 do Anexo 16. Segundo os dois primeiros documentos, as prestações de contas eram encaminhadas com o relatório das metas atingidas, diários de classe e guias de recolhimento de encargos sociais.

Não obstante as falhas quanto à observância do disposto no art. 6.4 do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 004/99-Sert/SP c/c os artigos 21, §2º, e 32 da IN/STN 01/97, não vislumbramos elementos concretos que comprovem o nexos de causalidade das liberações das parcelas com os prejuízos apurados por esta instrução. Tais falhas configuram irregularidades autônomas, de caráter formal, cuja responsabilização pode vir a ser mitigada em razão das falhas operacionais generalizadas na execução do Planfor (conforme discorrido no item 25 desta instrução).

Quanto ao relatório da Uniemp (documento mencionado pela defesa, cf. fls. 494 e 495), a Sert/SP providenciou a cópia acostada às fls. 1620 e.s. do vol. 8 do Anexo 16. Trata-se de relatório parcial de acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Estado de São

Paulo – PEQ/SP no ano de 1999. O documento não é elucidativo para o deslinde desta TCE porque enfocou o PEQ/SP de forma holística e gerencial, ou seja, não contém informações específicas sobre o Convênio nº 018/99. Ademais, foi editado em outubro de 1999, ou seja, no início dos trabalhos da Ágora.

Por fim, no que se refere à comprovação da inscrição dos treinandos, a Sert/SP informa que a regularidade foi demonstrada pela conveniente, conforme fica demonstrada pelas listas de alunos acostadas ao vol. 5 do Anexo 16. Assim, cumpre-nos considerar esclarecida a ocorrência tratada no item 27 da instrução técnica de fl. 499.

DAS RESPONSABILIZAÇÕES

24 Da parte conveniente.

- 1) Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome.
- 2) Mauro Farias Dutra, CPF nº 075.315.831-00, então presidente da Ágora.
- 3) Gilson Matos Moreira, CPF nº 225.102.491-34, administrador da Ágora, responsável pela gestão administrativa e financeira.
- 4) José Roberto Escórcio, CPF 005.029.758-90, responsável técnico pela execução do objeto do convênio.

A Ágora é a parte conveniente e executora do objeto ajustado, sendo, formalmente, a responsável. E, de forma solidária, devem ser, pessoalmente, responsabilizados os administradores da Ágora que intervieram nos atos inquinados e que deram causa aos danos apurados

Nesse ponto, faz-se necessário analisar a defesa apresentada pelo Sr. Mauro Farias Dutra (v. Anexo 18). O responsável alega ilegitimidade passiva. O Sr. Mauro Farias Dutra esclarece que, na qualidade de presidente do Conselho de Administração, apenas representava a associação, judicial e extrajudicialmente, convocava e presidia as reuniões, solucionava casos de urgência, apresentava anualmente as exposições das atividades e prestações de contas, coordenava as discussões e delegava poderes. O exame e parecer acerca dos relatórios de desempenho financeiro e contábil, das operações patrimoniais, o exame de contas, do balanço anual e dos relatórios de auditoria externa eram atribuições do Conselho Fiscal, órgão técnico deliberativo que, durante todo o período em que exerceu a Presidência do Conselho de Administração, atestou a regularidade das despesas e dos contratos e convênios firmados.

Não procedem as alegações do então presidente da Ágora. Fica evidente nos autos que o responsável detinha amplíssimos poderes na administração, vez que delegou, em 26/7/1999, ao Sr. Gilson Matos Moreira os seguintes poderes: promover, praticar, requerer, assinar, pagar, assinar guias, declarações e requerimentos, juntar e retirar documentos, fazer provas e justificações, acompanhar processos, cobrar e receber amigável e judicialmente, abrir, movimentar e liquidar contas correntes etc, conforme fl. 561 (obs: trata-se de cópia emprestada da fl. 341 do vol. Anexo 2 do TC 009.774/2009-7). A par disso, há que se considerar que a delegação não pode ser instrumento para que o delegante se exima de toda e qualquer responsabilização. De se considerar que o valor total do projeto estava orçado, originalmente, em R\$ 1.800.000,00, valor esse bastante expressivo para a Ágora, não sendo, portanto, razoável e diligente que o presidente delegasse todos os poderes ao delegatário.

Segundo o Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 903/2009 – Plenário:

‘Neste ponto, convém esclarecer que a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma.’

A par da responsabilização do Sr. Mauro Farias Dutra, cabe a responsabilização do Sr. Gilson Matos Moreira e do Sr. José Roberto Escórcio, na condição de corresponsáveis pelos atos irregulares de execução do convênio.

O Sr. Gilson Matos Moreira alega, à fl. 1 do Anexo 17, ser parte ilegítima para integrar a presente TCE, pois as supostas irregularidades não dizem respeito à Coordenação Administrativa-Financeira, área que era afeta a ele, mas sim à Coordenação de Execução do Projeto, que era a

responsável por manter os arquivos e organização da documentação para prestação de contas, bem como a elaboração dos relatórios finais.

Não procede a alegação do Sr. Gilson porquanto, conforme já mencionado, e le detinha amplos poderes na gestão dos recursos. Além disso, subscreveu todos os cheques emitidos no âmbito da execução do convênio.

25 Dos órgãos concedentes: SERT/SP e SPPE/MTE

A CTCE, às fls. 103 a 116, imputa responsabilidade solidária à Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho - Sert/SP, ao Sr. Walter Barelli, ex- titular da Sert/SP, ao Sr. Luís Antônio Paulino, então Coordenador do Sine/SP e ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex- Secretário de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE.

Trazemos à colação as considerações do Ministro Benjamin Zymler acerca do Planfor, já evocadas em muitos processos desta Corte que trataram de irregularidades na execução do referido programa. A título de exemplo, transcrevemos abaixo trecho do voto do Exmo Ministro no Acórdão 903/2009 – Plenário:

‘Têm sido identificadas irregularidades nos processos do PEQ/DF-1999, as quais vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editais e contratuais.

Releva contudo destacar algumas peculiaridades do Planfor. Esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar segundas Auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Sert/DF, de forma a atenuar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, tal qual exposto no voto condutor do Acórdão 1794/2003-Plenário.’ (grifei)

Ademais, convém observar que em duas ocasiões este Tribunal teve a oportunidade de avaliar a capacidade da Ágora para executar trabalhos sociais de qualificação profissional (v. Acórdãos 1026/2004 e 1794/2003, ambos do Pleno), porém, em nenhuma delas, consignou qualquer ressalva relevante quanto à capacidade técnica da entidade. Dessa forma, reputamos sensivelmente mitigada a responsabilidade da Sert/SP no que concerne ao procedimento de seleção da Ágora.

Por derradeiro, entendemos descabida a responsabilização, promovida pela CTCE, do Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex- titular da SPPE/MTE, pelas mesmas irregularidades imputadas à Sert/SP, vez que os campos de atuação eram bastante distintos. Além disso, não há, nos autos, elementos concretos que permitam responsabilizar pessoalmente o então Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Em face da natureza das irregularidades descritas nos itens 3, 4, 5, 6 e 7 desta instrução, não há que se falar em boa-fé dos responsáveis, razão pela qual propomos, desde logo, o julgamento definitivo do mérito pela irregularidade das contas.

Para efeito da atualização do débito, nos termos do art. 8º, inciso I, da IN/TCU 56/2007, cabe adotar como data de referência (*dies a quo*) de todos os fatos apurados nesta instrução o dia 30/12/1999, data essa da emissão da ordem bancária da última parcela do convênio (v. fl. 79).

O valor histórico do débito (itens 3, 4, 5 e 6 desta instrução) monta a R\$ 287.224,65, correspondente ao valor atualizado em 27/05/2011 de R\$ 1.466.358,99 (vide fls. 562-563).”

8. Após o exame dos elementos/informações que chegaram aos autos em resposta às medidas processuais realizadas, a Secex/SP formulou proposta de encaminhamento no sentido de que: sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio, aplicando-se, a cada um deles, a multa prevista no artigo 58 da Lei

8.443/1992; sejam parcialmente rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela Ágora e pelos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio, julgando-se irregulares suas contas, condenando-os solidariamente em débito, por quantias que totalizam R\$ 287.224,65 (R\$ 197.224,65, referente à glosa de despesas não comprovadas, mais R\$ 90.000,00, referente à não aplicação da contrapartida pela entidade conveniente), e aplicando-se, a cada um dos referidos dirigentes daquela entidade privada, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992; seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso os responsáveis não atendam à notificação para efetuarem o ressarcimento dos danos e o pagamento das multas; sejam encaminhadas cópias de elementos deste processo ao Ministério Público da União, para adoção das providências cabíveis; e sejam cientificados os interessados da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal nestes autos (folhas 595 a 597), nos seguintes termos:

“PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26 Ante todo o exposto, propomos:

26.1 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, que:

a) sejam, parcialmente, rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome, pelo Sr. Gilson Matos Moreira, pelo Sr. Mauro Farias Dutra e pelo Sr. José Roberto Escórcio;

b) sejam julgadas irregulares as presentes contas, condenando, solidariamente, a Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome, o Sr. Gilson Matos Moreira, o Sr. Mauro Farias Dutra e o Sr. José Roberto Escórcio ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 30/12/1999, na forma prevista na legislação em vigor, em razão das seguintes irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine nº 018/99

b.1) Irregularidade: valor pago, indevidamente, à LBV - Legião da Boa Vontade pela realização de cursos de informática, dissonando do preço previsto na cláusula quarta do Contrato 001/99 (vide item 3).

Valor do débito: R\$ 6.900,00.

b.2) Irregularidade: ausência do termo contratual e de elementos que comprovem a mínima qualificação da Labbor para a realização dos cursos de informática, como de resto, em razão da completa inexistência de indícios de que a referida empresa tenha executado os serviços contratados (vide item 3).

Valor do débito: R\$78.000,00.

b.3) Irregularidade: descumprimento parcial da carga horária prevista no plano de trabalho, ensejando um déficit de 5.574,5 horas de curso, correspondentes a 20,9% do total acordado (vide item 4).

Valor do débito: R\$ 105.806,25.

b.4) Irregularidade: jornadas de trabalho de instrutores desarrazoadas, correspondentes a 16 horas de carga diária (vide item 5).

Valor do débito: R\$ 6.518,40.

b.5) Irregularidade: ausência de comprovação da aplicação da contrapartida (vide item 6).

Valor do débito: R\$ 90.000,00.

c) seja aplicada ao Sr. Gilson Matos Moreira, ao Sr. Mauro Farias Dutra e ao Sr. José Roberto Escórcio a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor.

26.2 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, parágrafo único, 23, inciso III, da Lei n.º 8.443/92 que:

a) sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gilson Matos Moreira, pelo Sr. Mauro Farias Dutra e pelo Sr. José Roberto Escórcio em face das seguintes irregularidades (v. item 7):

a.1) transferência, no dia 09/08/1999, de parte dos recursos do convênio, R\$ 769.000,00, para a conta de nº 100600738-2 do BRB - Banco de Brasília, em descumprimento do art. 20 da IN/STN 01/97 e das cláusulas segunda, incisos I, "g", II, "b", e quarta, §1º, do termo de convênio;

a.2) ausência, generalizada, da identificação do convênio nos documentos comprobatórios de despesas, infringindo o art. 30 da IN STN 01/97 e a cláusula oitava, inciso II, do termo de convênio;

a.3) 83,16% dos pagamentos efetuados mediante cheques pagos na "boca do caixa" ou débitos autorizados, contrariando o art. 20 da IN/STN 01/97;

b) seja aplicada ao Sr. Gilson Matos Moreira, ao Sr. Mauro Farias Dutra e ao Sr. José Roberto Escórcio a multa prevista nos arts. 19, parágrafo único, e 58, II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor.

26.3 Seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.

26.4 Seja encaminhada cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para adoção das providências cabíveis.

Sejam cientificados os interessados da decisão que vier a ser proferida.”

9. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, posicionou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade instrutiva, sugerindo apenas duas emendas àquela proposição, nos seguintes termos:

“A primeira diz respeito ao cabimento da aplicação, também à Ágora, da multa a que se refere o artigo 57 da Lei 8.443/1992. A meu ver, se restou comprovado que a própria entidade privada concorreu, juntamente com seus dirigentes, para os danos apontados nestes autos, não há porque não a incluir entre os que devem ser penalizados com a referida multa.

A segunda emenda que proponho seja feita à proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/SP refere-se à quantificação da parte do débito alusiva à falta de aplicação, pela Ágora, da contrapartida prevista no Convênio nº 018/99.

Considerando que a Ágora nada aplicou que proviesse de seus próprios cofres no objeto daquela avença, a unidade técnica propôs que se impute aos responsáveis, como débito, o valor de R\$ 90.000,00, valor previsto a título de contrapartida da conveniente no termo de convênio (folha 44 do volume principal). Há, porém, de se notar que o termo aditivo ao Convênio nº 018/99 previu contrapartida adicional para a Ágora no valor de R\$ 7.500,00 (folha 51 do volume principal). Ou seja, à Ágora caberia, naquela avença, honrar contrapartida no valor total de R\$ 97.500,00.

Ocorre, porém, que, tendo-se admitido, na apuração técnica empreendida nesta tomada de contas especial, a devida aplicação, no objeto do convênio, não da integralidade dos recursos envolvidos na avença (R\$ 2.047.500,00), mas de tão exatamente R\$ 1.752.775,35 (R\$ 1.950.000,00, quantia transferida à Ágora, menos R\$ 197.224,65, valor correspondente às despesas glosadas), caberia, então, àquela entidade privada, contrapartida de valor proporcional ao montante efetivamente aplicado nos fins do convênio, ou seja, R\$ 83.465,49 (R\$ 1.752.775,5 x R\$ 97.500,00 / R\$ 2.047.500,00). Dessa forma, entendo deva o débito total de que cuida esta TCE ser reduzido para R\$ 280.690,14 (R\$ 197.224,65 + R\$ 83.465,49).

Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secex/SP às folhas 595 a 597, sugerindo, todavia, que se emende aquela proposição no sentido de que a aplicação da multa a que se refere o artigo 57 da Lei 8.443/1992 se estenda à Ágora e de que o valor do débito que se imputa

solidariamente àquela entidade privada e a três de seus dirigentes sofra a redução apontada na seção III supra”.

10. Posteriormente, o então relator deste processo, Ministro Aroldo Cedraz, em despacho exarado à peça 4, p. 218-219, trouxe a estes autos a informação, oriunda do TC 009.774/2009-7, de que, por meio de sentença proferida em 6/5/2008 no processo 2004.01.051627-9, que tratou de ação de dissolução de sociedade movida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios contra a Ágora, o juízo da 6ª Vara Cível da Justiça do Distrito Federal decidiu extinguir aquela entidade e, em consonância com o previsto no artigo 61 do Código Civil, determinar que seu patrimônio remanescente fosse revertido em favor da Sociedade Espírita de Amparo ao Menor – Casa do Caminho.

11. Ante essa informação, e considerando os teores da proposta de encaminhamento formulada pela Secex/SP e da manifestação do Ministério Público, o então relator determinou a restituição deste feito àquela unidade técnica, para que fosse realizada diligência ao juízo da 6ª Vara Cível da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no intuito de obter informações relativas ao referido processo 2004.01.1.051627-9, com posterior manifestação sobre a repercussão da dissolução da Ágora no deslinde deste feito, principalmente em relação aos seguintes pontos:

- “a) responsabilização da entidade extinta;
- b) situação do débito apurado no processo de tomada de contas especial, considerando a possível existência de bens integrantes do patrimônio da Ágora transferidos a outra entidade;
- c) a regularidade da condenação em débito solidário unicamente dos dirigentes da entidade extinta;
- e
- d) a viabilidade ou não do chamamento ao processo da entidade beneficiada com a transferência dos bens.”

12. Considerando que a diligência determinada pelo então relator já havia sido realizada no mencionado TC 009.774/2009-7, a Secex/SP tomou emprestados os elementos que a 6ª Vara Cível da Justiça do Distrito Federal fez chegar àquela feito. Esses elementos, que passaram a compor as peças 51, 52 e 53, contêm a cópia integral do processo 2004.01.1.051627-9.

13. De posse desses elementos, a Secex/SP procedeu ao exame das questões suscitadas pelo Ministro Aroldo Cedraz, chegando, ao final, às seguintes constatações e conclusões (peça 55, p. 14-15):

- “i. Em 14/05/2013 o Juízo da Sexta Vara Cível de Brasília julgou extinto o processo de dissolução e liquidação nº 2004.01.1.051627-9, o que repercute como decretação judicial de extinção da Associação para Projetos de Combate à Fome – Ágora, CNPJ 28.050.258/0001-75, nos termos do art. art. 51 do Código Civil.
- ii. Os efeitos da sentença ganham eficácia somente após o trânsito em julgado. Caso não haja a suspensão dos efeitos da sentença mediante apelação, a estimativa é que o trânsito em julgado venha a se consumir na primeira quinzena do mês de julho de 2013.
- iii. Não é possível a responsabilização de entidade extinta.
- iv. Por ausência de amparo legal, é inalcançável, no âmbito da tomada de contas especial, o patrimônio transferido pela Ágora à Sociedade Espírita de Amparo ao Menor - Casa do Caminho; pelo mesmo motivo, a entidade beneficiária não pode ser parte passiva legítima no presente feito; o documento de fls. 245/246 da peça 52 relaciona os bens transferidos à entidade Casa do Caminho, em 28/12/2006, cujo valor monta a apenas R\$ 2.500,00.
- v. As análises quanto à responsabilização efetuadas nestes autos estão em afinada consonância com os fundamentos e os parâmetros estabelecidos no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário.
- vi. Os fundamentos da responsabilização dos ex-dirigentes da Ágora encontram-se consignados às fls. 208 a 210 da peça 4, os quais, de forma alguma, são afetados pela exclusão da entidade do polo passivo.”

14. Diante disso, a Secex/SP ponderou os possíveis encaminhamentos a serem dados a este feito, acabando por apresentar proposta no sentido de “desde logo, excluir a entidade Associação para Projetos de Combate à Fome – Ágora como responsável solidário dos débitos descritos no item 26.1,

alínea 'b', da instrução técnica de fls. 210 a 212 da peça 4, mantendo a condenação, de forma solidária, dos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio” (páginas 15/16 da peça 55, com anuência dos dirigentes daquela unidade técnica às peças 56 e 57).

15. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer de peça 58, posicionou-se no seguinte sentido:

“Em síntese, pois, são as seguintes as principais conclusões que podem ser extraídas do que acima se expôs:

1ª) a tomada de contas especial que se processa no âmbito do TCU envolve três pretensões estatais distintas, os quais se fundamentam no que dispõem os artigos 70, parágrafo único, e 71, incisos II, VIII e § 3º, da Constituição Federal, em combinação com o disposto nos artigos 16, 17, 18, 19, 56, 57, 58, 59 e 60 da Lei 8.443/1992;

2ª) a primeira pretensão é avaliar a gestão daquele – pessoa física ou jurídica, pública ou privada – a quem se tenha confiado a administração da coisa pública. Realiza-se essa pretensão mediante o julgamento, pelo Tribunal, das contas do gestor. O desaparecimento do gestor antes do desfecho da tomada de contas especial não constitui óbice à realização da pretensão de avaliação de sua gestão pelo TCU, uma vez que essa avaliação, realizada mediante o julgamento de contas a que se refere o artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição Federal, configura obrigação inarredável do Tribunal, uma vez que é por meio do seu cumprimento que se concretiza o direito da sociedade de saber como se portou a pessoa à qual se confiou a gestão pública;

3ª) a segunda pretensão envolvida na tomada de contas especial é punir o gestor que tenha incorrido em irregularidade. Essa pretensão se realiza mediante a aplicação de multa ao gestor ou, especificamente para o caso de gestor pessoa física, mediante a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. O desaparecimento, antes do julgamento das contas, do gestor que tenha incorrido em irregularidade, constitui fato impeditivo da realização dessa pretensão, pois, consoante o disposto nos incisos XLV, primeira parte, e XLVI, *caput*, do artigo 5º, da Constituição Federal, a punição é individualizada e tem caráter personalíssimo, não podendo, portanto, passar da pessoa do apenado;

4ª) a terceira pretensão envolvida na tomada de contas especial é buscar a reparação dos cofres públicos lesados em decorrência de irregularidade atribuída ao gestor. Essa pretensão tem caráter indenizatório e se realiza, no Tribunal, mediante a condenação em débito do gestor, em quantia equivalente ao dano que ele infligiu ao erário. O desaparecimento do gestor antes de o Tribunal julgar as contas remete ao disposto no artigo 5º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992, em que se estabelece que “os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal”. Esse dispositivo legal tem expressa fundamentação no inciso XLV do artigo 5º da Constituição Federal, em que se estabelece que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Desse dispositivo é possível extrair a inteligência de haver base constitucional para que, nos termos da lei, tanto pessoas naturais quanto pessoas jurídicas respondam por dano até o limite do valor do patrimônio que lhes houver sido transferido mediante sucessão, uma vez que não se pode dispensar uma interpretação restritiva a uma disposição constitucional se o próprio texto da Constituição não impõe expressa ou logicamente tal restrição. Essa inteligência coaduna-se com o preceito da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento por prejuízos causados ao erário, extraído do que dispõe o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, representando, pois, afronta à vontade constitucional interpretação que restrinja a aplicação do disposto no inciso VIII do artigo 5º da Lei 8.443/1992 apenas à hipótese de sucessão da pessoa natural.

Por conseguinte, este representante do Ministério Público junto ao TCU, adequando seu posicionamento externado no parecer constante das páginas 215/217 da peça 4 à notícia de extinção da Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome, propõe ao Tribunal, quanto ao mérito da presente tomada de contas especial:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio;

- b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Ágora e pelos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio;
- c) julgar irregulares as contas da Ágora e dos Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio;
- d) condenar solidariamente em débito os Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio, por quantias que totalizam R\$ 280.690,14;
- e) apenar os Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio mediante aplicação, a cada um deles, da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992;
- f) apenar os Srs. Mauro Farias Dutra, Gilson Matos Moreira e José Roberto Escórcio mediante aplicação, a cada um deles, da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992; e
- g) não obstante haver amparo jurídico para a citação da Sociedade Espírita de Amparo ao Menor - Casa do Caminho, abster-se, por evidente motivo de economia processual, da adoção dessa medida, uma vez que o valor transferido pela Ágora àquela entidade pouco significa em relação ao valor do débito apurado nesta tomada de contas especial.”

É o relatório.