

**TC- 012.197.2009-0**

**Natureza:** recurso de reconsideração em tomada de contas especial.

**Entidade:** Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - MTE.

**Recorrentes:** Cooperativa de Trabalho para Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura (Cotradasp) – CNPJ nº 01.170.902/0001-39, Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) - CNPJ 2.077.209/0001-89 e Enilson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25).

**Advogado:** Rodrigo Molina Resende Silva, OAB/DF 28.438 (procuração às peças 161, 162, 164 e 178, p.1).

**Sumário:** Tomada de contas especial. Comprovação parcial da execução do contrato. Contas irregulares. Débito. Multa. Embargos de declaração rejeitados. Recursos de Reconsideração. Argumentos de ausência de dano; ilegitimidade passiva; prejuízo à defesa decorrente de longo transcurso de tempo; ausência do dever legal/contratual de guardar comprovantes do adimplemento contratual; e da necessidade da citação de outro responsável. Acolhimento parcial quanto à responsabilização. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Cooperativa de Trabalho para Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (peça 155), pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS (peça 176) e por Enilson Simões de Moura, ex-Presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (peça 177), em face do Acórdão 1.882/2014-TCU-2ª Câmara (peça 133), vazado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e à Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp, ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

| Data      | Valor (R\$) |
|-----------|-------------|
| 28/6/2002 | 125.172,86  |

|            |            |
|------------|------------|
| 26/7/2002  | 395.540,00 |
| 9/10/2002  | 237.324,00 |
| 29/10/2002 | 194.101,68 |

9.2 aplicar, individualmente, ao Sr. Enilson Simões de Moura, à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS e à Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento.

9.3 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes desta deliberação em até 36 (trinta e seis) parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das medidas legais;

9.4 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações; e

9.5 encaminhar, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, cópia do presente Acórdão, bem como do respectivo Relatório e Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada em face dos fatos apontados em Relatório da Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em razão do Acórdão 851/2003/TCU-Plenário, que tratou de auditoria nos convênios firmados no âmbito do Plano de Qualificação do Trabalhador (Planfor) com diversas entidades sindicais (peça 1, p. 4).

3. Por meio do Convênio nº 03/2001, celebrado entre o MTE e a Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS, foram pactuadas ações que objetivavam o “estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador — PLANFOR, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacidade e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego” (peça 3, p.8).

4. Para fins de execução de parte desse objetivo, a SDS firmou o contrato nº 003/2002 com a Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp, ora objeto desta TCE, no valor de R\$ 1.742.700,00 (foram repassados apenas R\$ 1.232.435,58), objetivando a realização de ações de qualificação voltadas para a inserção ou manutenção, no mercado de trabalho de 4.335 pessoas (3.900, com recursos federais e 435, com recursos de contrapartida). Em virtude da inexecução desse contrato foi instaurada a presente TCE (peça 6, p. 42/50 e peça 7, p. 1/6).

5. As ações pactuadas naquele contrato foram: 6 cursos, 34 turmas, envolvendo 3.900 treinandos, nos seguintes cursos: Cooperativismo na Reciclagem - 50 alunos (R\$ 22.222,22); Reciclagem de Lixo – 255 alunos (R\$ 83.431,00); A Mulher no Mercado de Trabalho – 240 alunos (R\$ 69.447,59); Desenvolvimento de Plano de Negócio – 240 alunos (R\$ 69.447,59); Formação de

Formadores – 60 alunos (R\$ 7.999,48), Revisando o Cooperativismo - 50 alunos (R\$ 22.222,20); e 1 palestra: “Do Jogo de Cintura ao Jogo da Vida” – 3005 participantes (R\$ 174.643,92), no valor global de R\$ 449.414,00 - peça 50, p.2/3.

6. Além dessas ações, havia também produção de material didático e ação integrativa em qualificação de pessoal, orçados no valor de R\$ 1.293.286,00 (peça 132, p. 1 e peça 14, p. 45, item 84).

7. Após análise, a unidade técnica entendeu que inexistiam nos autos documentos capazes de comprovar a execução das ações contratadas, à exceção do curso de Reciclagem de Lixo, motivo pelo qual, acompanhada pelo Ministério Público, propôs o julgamento pela irregularidade das contas de Enilson Simões de Moura; sua condenação solidária com a SDS e com a Cotradasp, pela importância de R\$ 1.149.004,58; a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/2 a esses responsáveis; e a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da referida lei à Aline Santos Ribeiro, técnica do Departamento de Qualificação Profissional do MTE. Essa última multa foi decorrente da emissão de parecer técnico pela aprovação da prestação de contas do Convênio nº 03/2001, celebrado entre o MTE e a SDS, entendendo-a tecnicamente satisfatória quanto ao número de trabalhadores qualificados e aos projetos especiais realizados, evidenciando o cumprimento do objeto do convênio, o que não ocorreu em relação ao Contrato nº 003/2002 (peças 120/122 e 129).

8. O Relator *a quo* acolheu parcialmente as conclusões apresentadas, discordando no *quantum* do débito, pois entendeu que houve a devida comprovação da realização dos cursos “Reciclagem de Lixo” e “Cooperativismo na Reciclagem” e da palestra “Do Jogo de Cintura ao Jogo da Vida”. O Relator ainda discordou da multa proposta à técnica do MTE, ao considerar que não estava em pauta a execução do Convênio nº 03/2001, celebrado entre o MTE e a SDS, cujo contrato em análise foi apenas pequena parte (peça 132).

9. Assim, o Tribunal julgou irregulares as contas do ex-gestor, condenando-o solidariamente com a SDS e a Cotradasp ao pagamento do débito apurado, assim como aplicou-lhes multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Acórdão 1.882/2014-TCU-2ª Câmara - peça 133).

10. Em seguida, a Cotradasp e Enilson Simões de Moura opuseram embargos de declaração diante da decisão condenatória (peças 138 e 163), que foram rejeitados nos Acórdãos 3.316 e 6.780/2014-TCU-2ª Câmara (peças 144 e 169).

11. Passa-se ao exame dos recursos.

### ADMISSIBILIDADE

12. O Ministro-Relator André Luís de Carvalho admitiu os recursos, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1882/2014-TCU-Segunda Câmara, conforme peça 184.

### EXAME TÉCNICO

#### 13. Delimitação

13.1. Constitui objeto do recurso definir se:

(a) houve prejuízo à defesa da Cotradasp decorrente de longo transcurso de tempo.

(b) houve dano ao erário, na execução do objeto pactuado no contrato nº 003/2002.

(c) a Cotradasp tinha o dever legal/contratual de guarda da documentação comprobatória do adimplemento contratual.

(d) é necessária a citação solidária de Rosemeire Rodrigues Siqueira nesta fase recursal.

(e) há legitimidade passiva de Enilson Simões de Moura.

14. **Prejuízo à defesa decorrente de longo transcurso de tempo**

14.1. A Cotradasp alega que:

(a) “os aproximadamente sete anos transcorridos desde a execução do contrato e a instauração da presente TCE revelam-se inegável complicador para a arrecimação de provas comprobatórias da execução de todos os inúmeros serviços executados no âmbito do convênio em análise” (peça 155, p. 4/6).

(b) “exigir da COTRADASP a apresentação de todo o acervo comprobatório da execução do contrato, passados onze anos desde a sua celebração, carece de qualquer amparo legal, além de ofender sobremaneira a segurança jurídica e o exercício da ampla defesa” (peça 155, p. 9).

(c) quanto à exigibilidade da guarda da documentação por parte de entidade contratada, no Acórdão 2.158/2006-TCU-2ª Câmara, o Tribunal afastou as irregularidades imputadas ao gestor porque lhe faltaram os meios e recursos inerentes a sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido (mais de 13 anos) desde a época dos fatos à instauração da TCE (peça 155, p. 9/10).

**Análise**

14.2. A questão apresentada pela Cotradasp refere-se ao afastamento de sua responsabilidade nestes autos, com base nos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, materializados na dificuldade de se arrecimar provas inerentes a sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a execução do contrato n. 003/2002 e a instauração desta TCE.

14.3. Passa-se à verificação do alegado prejuízo à defesa.

14.4. O contrato de prestação de serviços n. 003/2002 foi firmado em 20/4/2002, entre a SDS (contratante) e a Cotradasp (contratada), com o objetivo de executar ações de qualificação profissional. A vigência do ajuste foi até 31/12/2002 (peça 6, p. 42/50).

14.5. Com base no endereço indicado no cadastro - CNPJ, a Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - MTE encaminhou o ofício de citação n. CTCE 004/2006, de 10/5/2006, à Cotradasp, com o seguinte teor (peça 7, p. 27/29):

“Considerando os termos das Portarias n.ºs 058, de 05 de outubro de 2005 e 023, de 02 de maio de 2006 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em anexo, vimos, por meio deste, solicitar a V. Sa que nos remeta, no prazo de 15 (quinze) dias a contar do recebimento deste expediente, no endereço supra informado, os documentos abaixo relacionados, relativos à execução dos contratos firmados com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata — SDS no âmbito dos convênios MTE/SPPE/CODEFAT, dos exercícios de 2000, 2001 e 2002, relativos ao PLANFOR...”

... Na oportunidade, informamos que o não atendimento desta solicitação ou não apresentação dos documentos no prazo acima estipulado, acarretará a presunção da inexecução total dos contratos firmados com a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata — SDS no âmbito dos convênios MTE/SPPE/CODEFAT, dos exercícios de 2000, 2001 e 2002, relativos ao PLANFOR.”

14.6. Após três frustradas tentativas de entrega do ofício pelos Correios à “Rua Avanhandava, 583, bairro Bela Vista, São Paulo/SP”, em 12, 13 e 15/5/2006, a comissão de tomada de contas especial realizou a citação da Cotradasp por edital, publicada no Diário Oficial da União em 3/7/2006 (peça 7, p. 30/33, 39/40 e 42).

14.7. Já no âmbito deste Tribunal, tentou-se citar a Cotradasp por meio do ofício nº 466/2010, de 25/3/2010, no endereço indicado pelo cadastro – CNPJ (peça 9, p. 5 e 29), sem, contudo, obter êxito na entrega da referida comunicação (peça 13, p. 1/5).

14.8. Em seguida, encaminhou-se a citação para o representante legal da Cotradasp, à época, José Francisco da Silva, que também não se concretizou (peça 9, p. 7/11 e 23/27).

14.9. Ato contínuo, procedeu-se nova consulta no site de busca “Telelistas”, que confirmou o endereço contido no CNPJ, qual seja, Rua Avanhanda, 583, Bela Vista, São Paulo/SP. Em outra pesquisa realizada no “google”, encontrou-se novo endereço para a Cotradasp: “Rua Doutor Gastão Vidigal, 1946, Vila Leopoldina, São Paulo/SP”, para o qual foi encaminhado o ofício 1903/2010 (peça 9, p. 28/29 e 32/36).

14.10. Recebida a citação em 17/8/2010 (peça 9, p. 41), a empresa manifestou-se em 8/9/2010, ao requerer a prorrogação de prazo para apresentar as alegações de defesa (peça 9, p. 34/37).

14.11. Em resumo, a TCE foi instaurada passados quase três anos do término da vigência do contrato n. 003/2002 (31/12/2002), conforme dispõe a Portarias n. 58/2005 e 23/2006, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE (peça 1, p. 4 e 7).

14.12. Nota-se que não há comprovação de que a Cotradasp, na fase interna da TCE, teve conhecimento deste processo, uma vez que o ofício de citação sequer foi entregue e, sem informações adicionais, carece de fundamento a citação realizada por edital.

14.13. Entende-se que a recorrente somente foi chamada aos autos para se defender na fase externa, em 17/8/2010. Portanto, a citação válida, realizada pelo TCU, concretiza a observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

14.14. Desta feita, não se vislumbra qualquer restrição à defesa da entidade que, em razão do tempo decorrido entre a execução do contrato e a citação do Tribunal, que, aliás, é inferior a dez anos, prazo fixado no parágrafo quarto do art. 5º da IN/TCU nº 56/2007, para a dispensa da instauração de tomada de contas especial e encaminhamento para julgamento do Tribunal.

14.15. O Acórdão 2.158/2006-TCU-2ª Câmara, mencionado pela recorrente não é capaz de socorrê-la visto que não se amolda ao presente caso. Naquela decisão, o Tribunal decidiu que a tardia instauração de TCE (ocorrida 13 anos após os fatos) não assegura ao responsável o direito ao contraditório e ampla defesa, uma vez que impede o acesso aos meios e recursos inerentes à sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos. Ocorre que, no presente caso, a TCE foi instaurada após três anos da execução do contrato.

14.16. Assim, não há como acolher o alegado prejuízo à defesa em decorrência do tempo.

## 15. **Guarda de documentos relativos ao adimplemento contratual**

15.1. A Cotradasp alega que:

(a) de acordo com os termos do convênio MTE/SPPE n. 003/2001 e do contrato de prestação de serviços (celebrado entre a SDS e a Cotradasp), não existe previsão expressa que obrigasse as entidades contratadas pela SDS a manter arquivada a documentação comprobatória da execução dos contratos. Assim, é mais que desarrazoado exigir-se da Cotradasp a manutenção de todo o acervo comprobatório da execução do contrato, mormente após passados oito anos desde a sua celebração (peça 155, p. 5).

(b) a contratante (SDS), responsável pela fiscalização e acompanhamento das ações da contratada (Cotradasp), é quem deve comprovar a realização do contrato. Seguindo princípio que rege os contratos privados (o contrato faz lei entre as partes – *pacta sunt servanda*), comprovada a execução contratual, encerraram-se as obrigações das partes. Nesses termos, as obrigações firmadas entre o MTE e a SDS não podem automaticamente ser repassadas à Cotradasp (peça 155, p. 6).



(c) o Tribunal, no âmbito do TC 000.654/2011-6, afastou a responsabilidade imputada à Qualivida e ao Instituto Gente, por inexistir disposição de contrato ou convênio que obrigasse aquelas entidades a comprovar ou guardar qualquer documentação referente aos contratos firmados com a SDS (peça 155, p. 6/7).

(d) ainda que houvesse a obrigação de guarda documental, aplicar-se-ia o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Instrução Normativa nº. 01/1997, vigente a época do convênio. De o outro lado, não se aplicaria ao caso a Portaria Interministerial n. 127/2008, ante o princípio da irretroatividade das normas (peça 155, p. 8/10).

#### Análise

15.2 Assiste razão à Cotradasp quanto à ausência de expressa disposição do convênio MTE/SPPE n. 003/2001 e do contrato de prestação de serviços n. 003/2002, que a obrigasse a manter arquivada a documentação comprobatória da execução do contrato (peça 3, p. 8-20; peça 6, p. 42/50 e peça 7, p. 1/6). Portanto, deve-se afastar a responsabilidade solidária da recorrente pelo débito apontado nos autos.

15.3. Nota-se que competia à SDS, e não à entidade contratada, manter arquivada a documentação que comprovava a execução do convênio, conforme cláusula terceira, item 3.2, cláusula oitava e nona do convênio MTE/SPPE n. 003/2001 (peça 3, p. 10/11 e 15/16).

15.4. Quanto ao tema, a responsabilidade da Cotradasp e de outras entidades pelo débito apurado no TC 000.654/2011-6 foi afastado no Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara, com base na natureza contratual de sua relação com a SDS, conforme excerto do voto condutor:

7.1 Em relação aos pagamentos feitos às entidades Qualivida, Cotradasp e Instituto Gente, faço algumas ponderações. Em primeiro lugar, há que se ressaltar que a natureza da relação dessas entidades com a SDS é contratual não convencional, o que as obrigam tão somente a executar o objeto contratado, sendo irrelevante se para essa execução foram utilizados os recursos a elas pagos pela contratante ou de outras fontes. A persecução do nexo de causalidade entre os recursos públicos e as despesas feitas para a execução do objeto é intrínseca apenas aos convênios. No presente caso, está comprovado o destino dos recursos públicos às entidades contratadas, o que satisfaz esse objetivo.

7.2 A forma pela qual deve haver a comprovação da execução contratual pela contratada é estabelecida no contrato firmado entre as partes. A esse respeito, em relação aos contratos firmados com aquelas entidades, o pagamento dos serviços seria feito após a apresentação de comprovantes/fatura, aprovação e aceitação dos serviços (que deveriam ser executados de acordo com as especificações do contratante), devidamente atestados pela autoridade competente.

7.3 Os contratos objetivaram o fornecimento de mão de obra para o regular funcionamento do CAT. Não há indícios de que por ocasião da assinatura dos contratos (que foram por dispensa de licitação) tenha havido a definição dessas especificações, ou, ao menos, não foram apresentados pelo dirigente da SDS. Os serviços foram pagos após a apresentação de notas fiscais, que, de fato, descreveram genericamente o serviço prestado (sem menção ao período da prestação de serviço, ao número de profissionais ou atividades desenvolvidas; e sem estarem acompanhadas de quaisquer relatórios que apontassem quais serviços estariam sendo pagos). Por outro lado, é incontroverso nos autos o fato de que o CAT funcionou regularmente no período de vigência do convênio, o que era, desde o início, o objeto contratual pactuado entre as partes.

7.4 Evidencia-se, assim, que os serviços foram prestados pelas entidades, apesar de não se poder assegurar que o foram de modo compatível com eventuais especificações acordadas ou condizente com os recursos financeiros aportados, o que evidencia a extrema fragilidade dos contratos firmados. Todavia, nessas condições, penso que o débito relativo a esses serviços não deve subsistir.

15.5. Ante ao exposto, acolhe-se as razões da Cotradasp no sentido de afastar sua responsabilidade solidária quanto ao débito e a multa a ela aplicada.

**16. Dano ao erário**

16.1. Os recorrentes sustentam que:

(a) os autos foram instruídos com farta documentação apta a comprovar a plena execução do objeto do contrato (peça 155, p. 3/4, peça 176, p. 8/9 e peça 177, p. 9/11):

- exemplar do material didático intitulado “Cooperativismo”, produzido pela Cotradasp, encontra-se à peça 114, em cumprimento ao estabelecido no convênio, preenchendo todos os requisitos exigidos quanto à forma e conteúdo;

- a apostila, sob o título “Curso de Formação de Formadores”, consta da peça 115. O referido documento, além de comprovar a produção de material didático, na forma do convênio, atesta a execução das ações relativas à qualificação de instrutores. Na mesma linha está o material acostado à peça 116, que demonstra a produção de material didático visando a instrução de formadores, distribuído em um curso oferecido para este fim;

- as extensas listas de presença e diários de sala - meios considerados idôneos pelo TCU - (peça 112, p. 283/348), assim como materiais didáticos e fichas de inscrição, guardam perfeita harmonia com o relatório elaborado pela Cotradasp à peça 117, os quais atestam o treinamento de formadores. O relatório detalha a forma que se deu a qualificação dos instrutores e a elaboração do material didático, bem como justifica a ausência de identificação da Cotradasp em listas de turmas, fichas de inscrição e alguns exemplares de materiais didáticos, decorrente da contratação de executores específicos, fato solenemente ignorado pela decisão impugnada;

- por consequência, os referidos materiais não foram elaborados por outras entidades, tendo em vista que coube à Cotradasp arcar com os custos de sua confecção e distribuição ao público-alvo, o que fica evidenciado pela clara menção ao convênio em questão (MTE/SPPE n. 003/2001), do qual não tomavam parte o Qualivida e a Sodec;

(b) em relação aos cursos “A Mulher no Mercado de Trabalho”, “Desenvolvimento de Plano de Negócio”, “Formação de Formadores” e “Revisando o Cooperativismo”, o extenso material fotográfico jungido aos autos, aliado à relação dos alunos matriculados demonstram cabalmente a execução de todos eles (peça 155, p. 4, peça 176, p. 9 e peça 177, p. 11);

(c) além dos documentos jungidos aos autos, os relatórios elaborados à época da prestação dos serviços corroboram para a plena execução do objeto contratado (peça 155, p. 5);

(d) na remota hipótese da manutenção do débito e conforme entendimento esposado no Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, faz-se necessário concluir que “não há como quantificar eventual débito, pois restou incontroversa a execução, ao menos parcial, do objeto contratado, sendo certo que não se conseguirá por outros meios, estimar o valor real do débito em questão (art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno). Dessa forma, para que não seja imputado ao responsável débito maior do que o real valor devido, bem como por não restar configurado que os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, os presentes autos deverão ser arquivados, nos termos do art. 212 do Regimento Interno desta E. Corte” (peça 155, p. 10/12, peça 176, p. 10/12 e peça 177, p. 11/13).

**Análise**

16.2. O Tribunal reconheceu correta a aplicação dos recursos referentes aos cursos “Reciclagem de Lixo” e “Cooperativismo na Reciclagem” e à palestra “Do Jogo de Cintura ao Jogo da Vida”, previstos no Contrato n. 003/2002, como se depreende do voto condutor do acórdão recorrido (peça 132, p. 1/2).

16.3. Passa-se a examinar os argumentos que defendem a existência de provas documentais da realização das ações contratuais remanescentes (peça 34, p. 25/34, 36 e 38/39):

| Objeto contratado                                                                                                                                                                                                                              | Valor da ação  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| (a) Recursos audiovisuais para formação de formadores (desenvolvimento de material didático com recursos audiovisuais, com o objetivo de contribuir para a formação de recursos humanos, constante de dois exemplares e tiragem de 500 cópias) | R\$ 614.400,00 |
| (b) Cadernos temáticos (cinco exemplares sobre os temas “distribuição de renda”, “combate à discriminação”, “cooperativas de trabalho”, “autoempreendimentos” e “nanoempreendimento”, com tiragem de 50 cópias)                                | R\$ 278.886,00 |
| (c) Ação integrativa em qualificação profissional (qualificação de 2.300 participantes do Programa Emergencial de Auxílio Desemprego – PEAD)                                                                                                   | R\$ 400.000,00 |
| (d) Qualificação de pessoal                                                                                                                                                                                                                    |                |
| - A mulher no mercado de trabalho, com 240 treinandos nos municípios de São Paulo, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba e Poá/SP                                                                                                             | R\$ 69.447,59  |
| - Desenvolvimento do Plano de Negócio, com 240 treinandos nos municípios de São Paulo, Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba e Poá/SP                                                                                                         | R\$ 69.447,59  |
| - Formação de formadores, com 60 treinandos no município de São Paulo/SP                                                                                                                                                                       | R\$ 7.999,48   |
| - Revisando o cooperativismo, com 50 treinandos no município de São Paulo/SP                                                                                                                                                                   | R\$ 22.222,20  |

Recursos audiovisuais para formação de formadores

16.4. O relatório final da Cotradasp comunica (peça 117, p. 9/10):

- o desenvolvimento de dois filmes (‘Formação de Formadores’ e ‘Com adulto é diferente- curso para formadores’), que contem orientações metodológicas e operacionais para a implementação da formação dos formadores nos Programas de Qualificação Profissional da SDS (peça 117, p. 9/10);

- a reprodução e distribuição de 125 exemplares de cada um dos filmes para os executores contratados pela SDS para execução das Ações de Qualificação Profissional do PLANFOR-SDS 2002; e

- a suspensão de algumas ações, previamente planejadas, a partir do mês de fevereiro de 2003, conforme orientações da SDS, com destaque para a existência de saldo de recursos.

16.5. A apostila contida na peça 116: ‘Com adulto é diferente – curso para formadores’, com 14 páginas, vem desacompanhada de qualquer referência à Cotradasp ou ao contrato n. 003/2002.

16.6. As informações ora examinadas são frágeis e, além de diferir do quantitativo previsto para os recursos audiovisuais, não demonstram a entrega do produto contratado - material didático.

16.7. O documento intitulado “Cooperativismo”, apresentado à peça 114, trata-se de apostila que discorre sobre o cooperativismo de trabalho. Nota-se que não há nada que comprove qualquer participação da Cotradasp na elaboração e distribuição deste documento. Além disso, não há referência à qual das ações contratuais estaria este documento vinculado. Nota-se que, na página 74 da peça 114, consta a tiragem de 1.000 unidades, valor inexistente nas ações/produtos descritos no item 16.3.



16.8. A peça 115 contém a apostila de “Curso de Formação de Formadores” da Sociedade de Desenvolvimento da Comunidade (Sodec) e não da Cotradasp, como ora se sustenta (vide o cabeçalho de todas páginas da apostila). Portanto, não há comprovação da entrega do material didático, referente aos recursos audiovisuais. Oportuno destacar que a subcontratação foi vedada pelo item 1.1 da Cláusula 1ª do contrato n. 003/2002 (peça 6, p. 42), ainda que se sustente a contratação, pela Cotradasp, de executores específicos.

#### Cadernos temáticos

16.9 O relatório final de execução da Cotradasp informa que exemplares dos cadernos temáticos foram distribuídos aos 53 participantes do evento voltado para Estudos Técnicos de Focalização da Demanda realizado no dia 18 de julho em Aracajú pela SDS (peça 117, p. 7/8). Tal informação não é capaz de atestar a entrega do objeto contratado.

#### Ação integrativa em qualificação de pessoal

16.10. O relatório final de execução da Cotradasp, além dos documentos anexados (peça 117, p. 25/38, 167/202 e peça 118, p. 1/32), anuncia:

- a participação de 2.316 treinandos, com 1.771 concluintes, sendo que as listas de presença, listas de recebimento de material-didático, listas de recebimento de vale-transporte e listas de recebimento de almoço/lanche e as fichas cadastrais encontram-se em poder da SDS nos processos de execução do programa PEAD (peça 117, p. 5/6).

- o material didático, elaborado pelo Governo de Estado de São Paulo e pela SDS, foi impresso e distribuído pela Cotradasp, acrescentando que os participantes receberam uma apostila de habilidade específica, livretos e cartilhas (peça 117, p. 5/6).

16.11. Observa-se que os documentos apresentados junto ao relatório (fotografias, quadro de consolidação geral, programação das turmas, demonstrativo de inscritos, concluintes e evadidos) não são provas cabais da realização do treinamento. Tais documentos, sem a lista de presença dos participantes, não são capazes de certificar a realização do treinamento, bem como não demonstram a entrega do material didático.

#### Qualificação de pessoal

16.12. Quanto aos cursos "A Mulher no Mercado de Trabalho", "Desenvolvimento de Plano de Negócio" e "Revisando o Cooperativismo", ao contrário do que se alega, não há documentos hábeis a demonstrar a sua realização, em especial, a lista de presença desses cursos.

16.13. Quanto curso de formação de formadores, observa-se que as lista de conclusão de curso, lista de presença, diário de sala, lista de recebimento de material didático e lista de recebimento de vale-transporte referem-se a um curso de formação de formadores realizado na QND 47, lote 13, Taguatinga Norte, Brasília-DF, com quarenta horas de carga horária total (peça 112, p. 283/348).

16.14. De pronto, não se vê nesses documentos qualquer referência ao contrato n. 003/2002, à Cotradasp ou à SDS, destacando que o local do treinamento e quantidade de treinandos divergem do curso de formação de formadores contratado (vide item 16.3). Ademais, não se apresentou as fichas de cadastramento dos participantes e a relação de matriculados no curso de formação de formadores, previstos no item 3.20 do contrato (Prestação de contas - peça 6, p. 45).

#### Quantificação do débito

16.15. Quanto à metodologia do débito explicitada pelo Ministro-Relator no item 11 e respectivos subitens do voto condutor, o Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, precedente invocado pelos recorrentes, não se amolda ao presente caso, no qual foi possível quantificar o débito apurado nos autos em decorrência da não realização de parte das ações contratuais.

16.16. O débito foi calculado pela diferença entre os valores totais repassados à SDS e os valores comprovadamente executados, conforme itens 6 e 7 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 132, p. 1/2). Portanto, não há que se falar na inaplicabilidade do art. 210, §1º, do RI/TCU.

16.17. Importante trazer à baila, ainda, o art. 210 do RI/TCU, que assim dispõe sobre a forma de apuração do débito:

Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

§ 2º Não havendo débito, mas evidenciada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput e no § 3º do artigo anterior, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 268.

§ 3º Quando não for possível precisar a data do débito com exatidão, far-se-á o seu arbitramento por estimativa, desde que essa providência não desfavoreça o responsável.

16.18. No presente caso, apurou-se o débito por estimativa na forma descrita no item 16.16 acima, metodologia essa aceita pelo STF, conforme precedente abaixo transcrito:

MS 31046 AgR / DF – DISTRITO FEDERAL

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESSARCIMENTO DE VALORES. ART. 210, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Conforme salientado na decisão agravada, o art. 210, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União garante ao devedor apenas que a estimativa dos valores a serem restituídos ao erário não deve exceder o real valor devido. A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti do Tribunal de Contas da União anotou que o estudo por ela realizado teria sido suficiente para concluir pelos valores devidos. Concluir de forma diversa demandaria a realização de estudo, neste Supremo Tribunal, do conteúdo fático probatório, tal como feito pelo Tribunal de Contas da União, com a obtenção de pareceres técnicos da área de informática, inclusive.

16.19. Não devem ser acolhidas, portanto, as razões recursais, neste ponto.

## 17. **Citação de responsável solidária em fase recursal**

17.1 A SDS e Enilson Simões de Moura sustentam a necessidade de chamar aos autos Rosemeire Rodrigues Siqueira, porque não restou configurada a impossibilidade de sua citação e ante “evidentes provas nos autos quanto à existência de outros diretores com poder diretivo, que inequivocamente participaram da gestão dos recursos públicos, devem estes integrar a Tomada de Contas para possibilitar à Administração Pública a cobrança contra qualquer um dos devedores solidários”. Para tanto, cita a decisão proferida no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (peças 176 e 177, p. 2/6).

Análise

17.2. Diversamente do que se alega, neste momento recursal, não se faz necessária a citação de Rosemeire Rodrigues Siqueira, para responsabilizá-la nestes autos. Isto porque a solidariedade

passiva foi instituída em benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Ou seja, tem-se que “a solidariedade passiva é um benefício do credor e não do devedor”, conforme assentado nos fundamentos do Acórdão 3.139/2008-TCU-Segunda Câmara, não cabendo aos responsáveis decidir quem deve ser responsabilizado diante de eventual irregularidade. Esse raciocínio estende-se também à escolha de quem será ouvido nos autos. No âmbito dos processos de contas, essa tarefa é incumbência do TCU, e não do jurisdicionado.

17.3. Assim, a impossibilidade de cobrança de um dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente ao devedor remanescente (Acórdãos 5.297/2013-TCU-2ª Câmara, 6.780/2014-TCU-2ª Câmara e 789/2012-TCU-Plenário).

17.4. O Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência, firmou o entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

17.5. O que ficou assentado nesta decisão foi a solidariedade dos responsáveis pelo dano (pessoa jurídica e seus administradores) e não a obrigatoriedade da citação de todos os gestores da entidade.

17.6 Assim, as razões não merecem ser acolhidas.

## 18. **Ilegitimidade passiva**

18.1 Enilson Simões de Moura sustenta que não pode ser responsabilizado por supostas irregularidades na execução do convênio nº 03/2011 (sic), exclusivamente pelo fato de ter sido presidente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas –SDS, pois (peça 177, p. 6):

(a) sempre agiu em nome da SDS, pautando sua conduta de acordo com o interesse daquela associação, respeitando-se, em todo momento, as limitações estatutárias. Desta forma, o dever de prestar contas é da pessoa jurídica e não o dirigente que assinou o convênio exclusivamente por ser o representante legal da instituição;

(b) “Na hipótese do representante gerir de maneira inadequada os recursos de convênios que firmou em nome da entidade contratada, caberia a esta buscar ser restituída pela via judicial, diante da violação dos comandos estatutários por parte do dirigente”;

(c) “mostra-se indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao dirigente da entidade conveniada, devendo esta recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, conforme entendimento de diversos precedentes deste Tribunal (Acórdãos 2.343/2006, 1.830/2006, 1.112/2005 e 1.974/2010)”;

(d) “o representante da entidade contratada apenas poderia ser pessoalmente responsabilizado caso houvesse comprovação de conluio envolvendo agentes públicos e privados, abuso de direito ou prática de atos ilegais ou contrários as normas estatutárias. Como nenhuma dessas hipóteses restou configurada nos autos, o que é incontroverso, mostra-se imperiosa a exclusão do Sr. Enilson Simões de Moura do rol de responsáveis da presente Tomada de Contas Especial”.

### Análise

18.2. A Constituição Federal, no parágrafo único do art. 70, impõe a obrigatoriedade de prestar contas a ‘qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.’ Essas contas, segundo o mesmo

diploma, serão julgadas pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, inciso II), obedecendo ao disposto em sua Lei Orgânica - Lei nº 8.443/1992.

18.3. Nota-se que o recorrente, ocupando o cargo de presidente da SDS, era o responsável por gerir os recursos do convênio MTE/SPPE n. 003/2001, nos termos ali firmados (peça 3, p. 8-20), bem como do contrato n. 003/2002 (peça 6, p. 42/50).

18.4. No que diz respeito à aplicação de recursos de convênios, o entendimento deste Tribunal, bem como do STF, tem sido de que o dever de prestar contas não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não (Mandado de Segurança 21.644/DF, Acórdãos 11/2002-TCU-2ª Câmara e 2.220/2014-TCU-2ª Câmara).

18.5. De acordo com o art. 71, inc. II, da Constituição Federal, o TCU não julga as contas de uma entidade, e sim dos responsáveis por valores públicos. No voto condutor do Acórdão 2.643/2007-TCU-1ª Câmara, o Ministro-Relator destaca que as instituições que atuam em colaboração com o Estado não praticam ato algum, senão por meio de seus representantes, os quais respondem pessoalmente por omissões ou irregularidades decorrentes de atos praticados. Assim, cabe ao gestor comprovar a fiel execução da avença e o correto emprego dos recursos públicos.

18.6. Quanto aos julgados mencionados pelo recorrente, eles não se assemelham ao caso em exame. A exemplo do Acórdão 1.830/2006-TCU-Plenário, que trata da exclusão de responsabilidade das pessoas físicas na condição de dirigentes de entidades contratadas, o que não se aplica ao defendente. Diferentemente das relações de natureza contratual, nas quais a responsabilidade do contratado, em princípio, restringe-se à pessoa jurídica da entidade contratada, no caso de convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos, conforme art. 145 do Decreto 93.872/86, a não ser que a entidade tenha se locupletado dos recursos públicos, o que não foi o caso.

18.7. Cumpre reiterar que este Tribunal, no âmbito de Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, proferiu o Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, por meio do qual firmou o entendimento de que, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

18.8. Assim, a responsabilidade pelo dano recai tanto sobre o sobre a SDS, quanto sobre o seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, seu presidente. Desse modo, não há como acolher as alegações recursais, no que se refere a sua ilegitimidade passiva.

## CONCLUSÃO

19. Após o reexame dos autos, verifica-se que:

(a) não houve prejuízo à defesa da Cotradasp, que foi regularmente citada nestes autos.

(b) remanesce o dano ao erário, materializado pela execução parcial do objeto pactuado no contrato nº 003/2002, uma vez que não se demonstrou a sua realização integral.

(c) não havia previsão legal/contratual para que a Cotradasp guardasse a documentação comprobatória do adimplemento contratual, devendo-se afastar sua responsabilidade solidária pelo débito e a multa a ela aplicada.

(d) a ausência de citação de Rosemeire Rodrigues Siqueira, solidariamente a responsáveis, nesta fase recursal, não prejudica o andamento processual porquanto a

impossibilidade de cobrança de um dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente ao devedor remanescente.

(e) permanece a responsabilidade de Enilson Simões de Moura que geriu os recursos do convênio MTE/SPPE n. 003/2001 e do contrato n. 003/2002.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, elevem-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Cooperativa de Trabalho para Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp, pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS e por Enilson Simões de Moura contra o 1.882/2014-TCU-2ª Câmara, propondo-se com fundamento no arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

(a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar provimento parcial ao apelo da Cotradasp, reformando-se os itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido, no sentido de afastar a sua responsabilidade pelo débito e a multa a ela imputados; e

(b) dar ciência às partes, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos, 4ª Diretoria, em 17 de março de 2015.

*assinado eletronicamente*

MARCELO KARIMATA

AUFC Matrícula 6532-3