

TC 005.028/2011-6

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (Ministério do Trabalho e Emprego).

Recorrentes: Enílson Simões de Moura (CPF: 133.447.906-25) Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS (CNPJ: 02.077.209/0001-89).

Advogados: Guilherme Barbosa (OAB-DF 45.197) e Thiago Groszewicz (OAB/DF 31.762). Procurações às peças 99, com substabelecimento à peça 166, e 157, com substabelecimento à peça 165.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Comprovação apenas parcial da execução de de Convênio entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS com recursos do Plansine. Embargos de Declaração. Ausência de omissão ou contradição. Embargos conhecidos e rejeitados. Recurso de Reconsideração. Dirigente da SDS – ilegitimidade passiva não configurada. Ausência de fundamento para o arquivamento do processo por decurso de prazo. Débito devidamente quantificado. Ausência de novos elementos capazes de alterar a decisão recorrida. Conhecimento e não provimento.

INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração (167) interposto pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS e pelo Sr. Enílson Simões de Moura, ex-Presidente da referida entidade, em face do Acórdão 1.267/2015-TCU-2ª Câmara (peça 134).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destaque para os itens impugnados):

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 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas do Sr. Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente com a Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS, ao pagamento da quantia de R\$ 1.515.113,70 (hum milhão, quinhentos e quinze mil, cento e treze reais e setenta centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do 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 de 21/12/2001, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar, individualmente, ao Sr. Enilson Simões de Moura e à Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS, a multa prevista no art. 57 da Lei 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, nos termos do 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 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 8.443/92, cópia do presente Acórdão, bem como do respectivo Relatório e Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro, para ajuizamento das ações que entender cabíveis.

HISTÓRICO

1.3. Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 4), em face da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas-SDS, Qualivida – Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador, Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura, bem como de Enilson Simões de Moura, ex-presidente da primeira, em face da não aprovação da aplicação de recursos relativos ao Convênio 3/2001/Siafi 412839 (peça 2, p. 87-108), celebrado entre a SDS e o Ministério do Trabalho e Emprego, para, dentre outros objetivos, operacionalização do Programa Seguro Desemprego, por intermédio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no âmbito do Plansine, na cidade do Rio de Janeiro.

1.4. Segundo pactuado, objetivou-se a inserção, no período de janeiro a dezembro/2001, de 37.322 trabalhadores no mercado de trabalho e a habilitação de 66.384 trabalhadores ao seguro desemprego. Para execução de parte do objeto conveniado, a SDS contratou a Qualivida e a Cotradasp (fornecimento de mão de obra).

1.5. Dissentido parcialmente da proposta da unidade técnica (peça 158), o Ministro Relator do Acórdão recorrido manifestou-se pelo abatimento, do valor do débito, do montante pago à Cotradasp (R\$ 1.631.355,81), tendo em vista a natureza contratual das entidades contratadas pela conveniente, que as compõem tão somente a executar o objeto contratado, e a ausência de evidências, nos autos, de que a Central de Apoio ao Trabalhador (CAT), tenha deixado de funcionar ou que tenha funcionado de maneira irregular, uma vez que o contrato visava tão somente o fornecimento de mão de obra.

1.6. Perfilhou o entendimento, portanto, de que do total de recursos federais aplicados (R\$ 4.774.634,68) não pôde ser comprovada a correta aplicação do montante de R\$ 847.500,97, que acrescido do valor de contrapartida devida e não aplicada, de R\$ 667.612,73, perfizeram um débito final de R\$ 1.515.113,70 imputado solidariamente à SDS e ao Sr. Enilson de Moura.

1.7. De forma diversa, com relação à Qualivida, os dados constantes da relação de pagamento, nos extratos bancários e nas cópias de cheques e notas fiscais, referem-se a pagamentos feitos a outros fornecedores, impedindo o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos do Convênio e as despesas, motivo pelo qual sua responsabilidade foi afastada, por não lhe caber, assim como a Cotradasp, responsabilidade pela guarda de documentos relativos ao contrato.

1.8. Desse modo, o Sr. Enílson Simões de Moura e a Associação dos Sindicatos Social Democratas – SDS foram condenados a ressarcir a quantia de R\$ 1.515.113,70, além da aplicação de multa individual no valor de R\$ 10.000,00.

1.9. Opostos embargos de declaração em face do Acórdão 1.267/2015-TCU-2ª Câmara (peça 134), estes foram conhecidos e rejeitados, por meio do Acórdão 3.338/2015-TCU-2ª Câmara (peça 160).

1.10. Contra o Acórdão, insurgem-se os recorrentes, em arrazoadado recursal único à peça 167.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.11. O Exmo. Ministro Relator, João Augusto Ribeiro Nardes, em Despacho à peça 172, conheceu do recurso de reconsideração interposto (peça 167), nos termos do exame de admissibilidade realizado pela Serur (peças 169-170), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.267/2015-TCU-2ª Câmara (peça 160).

1.12. O Ministro Relator determinou ainda o retorno dos autos à Secex/Previ, para que dê ciência dos órgãos/entidades comunicados do Acórdão recorrido acerca do efeito suspensivo concedido em face do recuso, determinação providenciada conforme ofícios e avisos de recebimento às peças 173-177.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) Se o prazo decorrido entre os fatos geradores e a notificação dos recorrentes (5 anos) ensejaria ou não o arquivamento do feito;
- b) É adequada ou não a imputação de responsabilidade pessoal ao Sr. Enílson Simões de Moura.
- c) Houve ou não satisfatória execução do Convênio 03/2001-Siafi 412839;
- d) Houve ou não falhas na metodologia de quantificação do débito;

3. Do prazo decorrido entre os fatos e a notificação dos recorrentes

3.1. O Sr. Enílson e a SDS apelam para o longo período de tempo decorrido entre a vigência do convênio em questão (15/1/2001 a 28/2/2001) e a instauração da TCE, um interregno de mais de seis anos, quando não haveria mais responsabilidade dos responsáveis pela guarda da documentação. Por outro lado, afirmam que a quantidade de elementos probatórios nos autos deixaria notória a execução das ações (peça 167, p. 3):

3.2. Fazem menção à Instrução Normativa nº 1/1997, que estabelecia expressamente o prazo quinquenal para armazenamento dos comprovantes de despesas, em seu artigo 30, §1º, bem como citam os Acórdãos 1.740/2008-TCU-2ª Câmara e 849/2007-TCU-2ª Câmara, no mesmo sentido (peça 167, p. 3-4)

Argumentam que mesmo transcorrido todo o prazo, apresentaram vasta documentação em sua posse, a qual seria capaz de comprovar a execução do contrato em comento, sendo incontroverso que se passaram mais de cinco anos entre o fato gerador e a notificação dos recorrentes, o que acarretaria o arquivamento da presente TCE (Peça 167, p. 5).

Análise:

3.3. Falece razão aos recorrentes no que toca ao largo período de tempo sem que tivessem sido notificados sobre irregularidades identificadas inicialmente. Nesse sentido, o Convênio 3/2001 (Siafi 412839, peça 2, p. 87-108) foi firmado em 16/3/2001 com vigência até 28/2/2002 (Cláusula Décima Terceira – peça 2 p. 106 e 110).

3.4. Importa considerar que a SDS foi notificada, antes da instauração do procedimento de tomada de contas especial, a partir de 2002, por mais de uma vez, para apresentar comprovação da execução dos eventos objeto do convênio (peça 1, p. 381, item 5), consoante ressalvas apontadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pela então Secretaria Federal de Controle. No entanto, a documentação encaminhada não foi considerada suficiente para demonstrar o cumprimento da avença, consoante relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 379-447).

3.5. Cumpre observar que o Sr. Enilson era o presidente da SDS desde a época de início das investigações, tendo ainda sido emitido o Parecer CGCC/SPOA/SE/MTE 139/2005 (peça 2, p. 12-23), cerca de três anos após o término da avença, no bojo do qual a entidade foi instada a apresentar toda documentação comprobatória da execução financeira, sob pena de ressarcimento dos valores não comprovados.

3.6. Como se observa, o responsável pela SDS tinha ciência das apurações relativas ao convênio realizadas desde 2003, e deveria, portanto, ter mantido a guarda da documentação comprobatória. Transcreve-se, a título de elucidação, excerto da IN 1/1997:

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

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

§ 2º Na hipótese de o conveniente utilizar serviços de contabilidade de terceiros, a documentação deverá ficar arquivada nas dependências do conveniente, pelo prazo fixado no parágrafo anterior.

3.7. Assim, a própria IN nº 1/1997, mencionada pelos recorrentes, milita em seu desfavor, uma vez que o Presidente da SDS detinha ciência das apurações relativas ao convênio, realizadas no período de 2003 a 2007, e deveria ter mantido a guarda da documentação comprobatória, até porque o § 1º da referida Instrução normativa estabelecia o prazo de cinco anos para guarda da documentação, em boa ordem, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente.**

3.8. Cumpre ainda esclarecer que a SPPE, repassadora dos recursos e vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com a IN TCU 12/96, não estava obrigada a prestar contas no exercício de 2001 (ano em que o Convênio 3/2001 e Contrato 1/2001 foram celebrados).

3.9. As contas relativas ao exercício de 2001 do Departamento de Qualificação Profissional (DEQP), responsável pelas ações de treinamento (TC 013.229/2002-3), foram julgadas em 21/3/2007 por intermédio do Acórdão 615/2007-TCU-1ª Câmara, conforme informações colhidas

no TC 022.581/2009-6, peça 9, p. 23, processo de tomada de contas especial envolvendo também o Sr. Enílson Simões de Souza e a Cotradasp, e no bojo do qual os recorrentes se utilizaram de idênticos argumentos.

3.10. Desse modo, a conveniente deveria manter a guarda dos documentos comprobatórios da execução do convênio pelo menos até 2012, data muito posterior à das notificações feitas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

3.11. Não servem tampouco de parâmetro, para acolhida do recurso, os julgados trazidos pelos recorrentes, uma vez que no âmbito do Acórdão 849/2007-TCU-2ª Câmara, as contas do Ministério do Bem-Estar Social, órgão repassador dos recursos, já haviam sido julgadas oito anos antes do primeiro questionamento feito ao responsável pelo Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não havendo, neste caso, obrigação do responsável em manter documentação sob sua guarda, diferentemente no que ocorreu nestes autos, em que a notificação, em 2003, ocorreu muito antes do julgamento das contas do órgão repassador.

3.12. Também o Acórdão 1.740/2008-TCU-2ª Câmara é inservível para sustentar a tese dos recorrentes, pois trata-se de processo de fiscalização do Tribunal que teve por objeto verificar a situação fundiária do Perímetro de Irrigação de Pau dos Ferros, a cobrança das taxas e outras particularidades, e que culminou na determinação, dentre outras, da guarda da documentação pelo prazo de cinco anos, nos termos da IN 01/97, o que apenas reforça a posição do Tribunal aqui exposta.

3.13. Assim, não há razões de fato e de direito para arquivar a presente TCE.

4. Da ilegitimidade passiva do Sr. Enílson Simões de Moura

4.1. O recorrente Sr. Enílson Simões de Moura argumenta que sempre agiu em nome da SDS, pautando sua conduta de acordo com o interesse da instituição, limitando-se em todo momento aos ditames do respectivo estatuto e, por conseguinte, o dever de prestar contas e de responder por eventuais irregularidades seria unicamente da pessoa jurídica conveniada (peça 167, p. 5-7):

- a) Sustenta que na hipótese de gestão inadequada dos recursos recebidos em nome da entidade contratada, caberia a esta ser restituída pela via judicial, frente a eventuais violações dos comandos estatutários por parte do dirigente (p. 6);
- b) Assevera mostrar-se indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao Recorrente, devendo esta recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, consoante entendimento jurisprudencial desta Corte, vazado nos Acórdãos 2.343/2006-TCU-Plenário, 1.112/2005-TCU-Plenário 1.974/2010-TCU-Plenário e 1.830/2006-TCU-Plenário, reproduzindo excerto deste último (p. 6);
- a) Afirma que o representante da entidade só poderia ser pessoalmente responsabilizado caso estivesse demonstrada prática de atos ilegais ou conluio com agentes públicos. Desse modo, mostrar-se indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao dirigente da entidade conveniada, responsabilidade essa que deveria recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público (p. 6-7).

Análise:

4.2. Os precedentes trazidos à baila pelo Sr. Enílson Simões de Moura (vide item 3.1, 'b', desta instrução) não se amoldam ao presente caso, pois versam sobre decisões que imputaram responsabilidade a entidades privadas contratadas pelo poder público.

4.3. 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 consoante o art. 145 do Decreto-Lei 93.872/86.

4.4. Nessa quadra, a jurisprudência desta Corte de há muito vem acolhendo a tese de que os dirigentes das pessoas jurídicas conveniadas deveriam responder pelo dano ao erário em conjunto com as entidades beneficiárias, consoante os Acórdãos TCU 630/2000 - 2ª Câmara, 82/2006 - 1ª Câmara, 7.959/2014 – TCU 2ª Câmara, 1.556/2014 – Plenário 592/2008-Plenário, 593/2008-Plenário, 1.207/2009-Plenário, 4.523/2008-1ª Câmara, 4.758/2009-1ª Câmara, 2.083/2007-2ª Câmara e 618/2008-2ª Câmara.

4.5. Essa questão ficou definitivamente assentada em incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU, e deliberado nos autos do Acórdão 2.763/2011 – TCU - Plenário:

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

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

4.6. Também o Supremo Tribunal Federal – STF assentou o entendimento de que a pessoa física, e não a entidade, é que tem o dever de prestar contas, conforme ementa do MS 21.644-DF, Relator Ministro Néri da Silveira, *verbis*:

MS 21644 / DF - DISTRITO FEDERAL

EMENTA

Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. **3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.** 4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. 5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa. 6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência. 7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança. 8. Mandado de segurança indeferido. (destaques inseridos).

4.7. A fim de elucidar ainda mais a questão, transcrevemos, com as devidas escusas, excerto do voto condutor, proferido no bojo do MS 26.969-DF, pelo Exmo. Ministro Luiz Fux:

Deveras, a responsabilidade perante o Tribunal de Contas da União deveria recair sobre a pessoa física do administrador que, de forma irresponsável, geriu recursos públicos. É que, muito embora o Tribunal de Contas da União pudesse, mesmo antes da EC nº 19/98, fiscalizar as contas da Impetrante, a responsabilidade pela má gestão dos recursos de origem pública há de ser, diante da configuração de má-fé, pessoal dos administradores do período originário do débito imputado à Impetrante.

4.8. Portanto, no caso vertente, além de julgar as contas do gestor dos recursos, Sr. Enílson Simões de Moura, o Tribunal condenou-o solidariamente em débito com a SDS em decorrência da não comprovação da correta aplicação de parte dos recursos federais repassados, com fundamento tanto na jurisprudência deste Tribunal quanto na jurisprudência do STF.

4.9. Não merece acolhida, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo recorrente.

5. Da comprovação da correta execução do Convênio 03/2001-Siafi 412839

5.1. Após reproduzir itens da citação efetuada pelo Tribunal ainda na fase instrutória, os recorrentes argumentam que os elementos acostados aos autos, relatório elaborado pela Universidade de Brasília e as razões que passa a expor permitem concluir pela comprovação da correta execução dos recursos (peça 167, p. 7-11):

- a) Asseveram que o acervo probatório juntado aos autos, composta de vasta documentação, especialmente as notas fiscais acostadas às peças 77-84, todas discriminadas corretamente, foi ignorada pela Secex Previdência e comprovaria o acerto do fim dado aos recursos repassados à SDS (p. 9);
- b) Destaca que se passou um grande período da prestação de contas até a análise da TCE por parte do TCU, sendo que a própria CGU teria reconhecido a intempestividade por parte da SPPE para instauração da tomada de contas especial no âmbito do MTE.
- a) Argumentam que o Parecer técnico da SPPE junto aos autos à peça 19, p. 17, aprovou a prestação de contas da entidade, asseverando que foi alcançado resultado satisfatório, indicando o número de inscritos e atendidos, sendo que ao emitir o Parecer, o Ministério do Trabalho e Emprego estaria de posse de toda a documentação relativa ao Convênio, motivo pelo qual cancelou a execução do Convênio 3/2001, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, o que demonstraria a seriedade da SDS na gestão de recursos do Plansine (p. 10-11);

Análise:

5.2. Quanto à alegada intempestividade para instauração da TCE destaque-se que o art. 197 do RI/TCU disciplina que:

Art. 197. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União na forma prevista no inciso VIII do art. 5º, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não providenciado o disposto no caput, o Tribunal determinará a instauração de tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão."

5.3. Não há, portanto, que se falar em nulidade ou arquivamento do processo em razão da intempestividade da instauração da prestação de contas, visto que, consoante o RI/TCU, o que pode existir é a eventual responsabilização solidária da autoridade administrativa.

5.4. Quanto aos documentos acostados às peças 77-84, diferentemente do que alegam os defendentes, tais elementos foram acolhidos pela unidade técnica e pelo Tribunal como aptos a comprovar as despesas ali discriminadas, no montante de R\$ 2.518.222,85, conforme indicado na instrução técnica à peça 124, p. 8:

67. Feitas essas ponderações, conclui-se que podem ser aceitos os comprovantes relativos a despesas da ordem de R\$ 2.518.222,85, de modo que o débito passaria a ter a seguinte composição, em valores históricos:

	Descrição	Valor (R\$)
A	Valor repassado pelo MTE	(4.736.800,00)
B	Valor das receitas de aplicação	(38.108,49)
C	Valor das despesas a comprovar (A+B)	(4.774.908,49)
D	Valor das despesas comprovadas (análise da instrução na peça 42)	305.132,65
E	Valor das despesas comprovadas (documentos peças 77 a 84)	2.518.222,85
F	Valor do débito referente à contrapartida não aplicada (20% de D+E)*	(564.671,10)
G	Saldo do convênio restituído pela SDS	273,81
	Valor do débito {C-(D+E)+F-G}	(2.516.224,09)

5.5. Ressalte-se que o valor concernente ao montante preliminar do débito foi corrigido no voto do Ministro Relator para R\$ 2.515.950,28 (peça 136, p. 1), para ajustar a diminuta diferença decorrente de equívoco de cálculo.

5.6. Quanto ao Parecer Técnico da SPPE, registre-se que o TCU não se encontra vinculado a pareceres ministeriais, devendo formar sua convicção em função dos elementos colhidos aos autos. Nesse sentido, os recorrentes não foram capazes de comprovar a regularidade de despesas, por meio de documentação idônea, no montante de **R\$ 847.500,97**.

5.7. Isso porque, em acréscimo, o Ministro Relator pugnou por considerar como devidos os valores pagos à Cotradasp, na quantia de **R\$ 1.631.355,81** em virtude da natureza contratual das suas relações com a SDS, que a compeliu tão somente a executar o objeto contratado, havendo necessidade apenas de comprovar o pagamento à entidade contratada, o que foi constatado, somente em relação à Cotradasp. Nesse sentido, vale reproduzir excerto do voto condutor do Acórdão vergastado (peça 136, p. 2):

10.1 No tocante às entidades contratadas pela conveniente (Qualivida e Cotradasp), a natureza contratual (e não convencional) de suas relações com a SDS as compelem 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 realizadas na execução de determinado objeto, pretendida pelo órgão instrutivo, é intrínseca apenas aos convênios.

10.2 Nessas condições, comprovado o pagamento pela SDS às entidades contratadas, fica estabelecido o necessário liame causal com os recursos do convênio.

10.2.1 No caso da Cotradasp, vários são os indícios nesse sentido, como a coerência entre as informações constantes na relação de pagamento (409/491-p.2), no extrato bancário (fls.

1/78-p.1) e nos documentos encaminhados (cópia de cheques e notas fiscais - 309/419-p.77), embora não tenha sido possível remeter documentos relativos a todos os pagamentos. Essa coerência documental aliada à efetiva execução dos serviços pela entidade, uma vez que não há notícia nos autos de que, durante o período contratual, a CAT tenha deixado de funcionar ou tenha funcionado de maneira operacionalmente insatisfatória (veja-se que o contrato visava o fornecimento de mão de obra), comprovam adequadamente, a meu ver, o nexo causal pretendido e a regularidade da execução contratual.

10.2.2 O mesmo não se pode afirmar em relação à Qualivida, pois, o cotejo entre os dados constantes na relação de pagamento (fls. 1/78-p.1), no extrato bancário (fls. 409/491-p.2) e nas cópias dos cheques e nas notas fiscais encaminhadas (fls. 3/105, 282/5, 290, 301/2-p.78; fls. 18/34-p.80) mostra que os valores indicados na primeira, como afetos à entidade, referem-se, na verdade, a pagamentos feitos a outros fornecedores, como Arquivid, Arte Gráficas, Almeidas Papelaria e etc. Assim, o pagamento indicado como a ela pago em 2001 não deve ser aceito, por ausência de comprovação do necessário nexo de causalidade com os recursos do convênio. (grifos acrescidos)

5.8. Por conseguinte, foi ainda recalculado o valor do montante relativo aos recursos federais indevidamente aplicados, em virtude da contrapartida não implementada (**R\$ 667.113,70**), culminando no novo montante de débito de **R\$ 1.515.113,70**.

5.9. Perfeitamente configurado, portanto, os valores pendentes de comprovação documental, e que compuseram o débito imputado aos recorrentes.

5.10. Não subsistem motivos para acolher as razões recursais, neste ponto.

Da impossibilidade de quantificação adequada do débito

5.11. Os recorrentes argumentam que ainda que o TCU julgue irregulares as contas, não deveria imputar débito aos responsáveis, pois a metodologia de cálculo não atenderia às exigências do art. 210, § 1º, do RI/TCU, o qual prevê que valor do débito pode ser calculado por estimativa, por meios confiáveis (peça 167, p. 11-9):

- a) Sustentam sua tese mencionando o Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara, segundo o qual a metodologia de cálculo deve ser precisa e coesa, não podendo carecer de rigor técnico (p. 11-12).
- b) Afirma que a metodologia utilizada pela Secex Previdência não seria segura o suficiente para caracterizar a presença de dano, haja vista diversas falhas existentes no âmbito do Plansine (p. 12).
- c) Destaca que a decisão recorrida reconheceu a relação contratual entre a Contradasp e a SDS, o que motivou o abatimento do valor por parte do Ministro Relator, superando entendimento da unidade técnica, uma vez que bastaria a demonstração da execução das atividades. Menciona o Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara, da Relatoria do Ministro José Jorge, para sustentar sua tese (p. 12).
- d) Assere que a ausência de parâmetros que possam ser utilizados para estimativa do débito, tornaria inviável a quantificação do dano ao erário, motivo pelo qual as contas deveriam ser trancadas e consideradas iliquidáveis, nos termos do art. 210, § 1º, c/c o art. 211, § 1º, do RI/TCU (p. 13).

Análise:

5.12. Com relação ao questionamento da metodologia utilizada pelo Tribunal para quantificação do débito, trata-se de argumentação padrão utilizada pelo recorrente em outros processos correntes nesta Corte de Contas, notadamente relacionados ao método de apuração de custos de treinamentos realizados no âmbito do Planfor (TC 013.181/2009-5, TC 011.743/2009-9,

TC 022.415/2009-5), e do próprio Plansine (TC 010.171/2012-6 e TC 000.654/2011/6) nos quais a SDS atua também como conveniente.

5.13. A apuração do débito nestes autos deu-se a partir de fontes primárias e de forma objetiva, sem necessidade de utilização de qualquer metodologia de cálculo em especial, porquanto os valores identificados como não devidos são aqueles relativos **a pagamentos cuja finalidade não foi devidamente comprovada (R\$ 847.500,97), apurados mediante levantamento de notas fiscais em duplicidade, extratos bancários e outros documentos não relacionados ao convênio e contrapartida da SDS não aplicada (R\$ 667.612,73), totalizando o valor de R\$ 1.515,113,70.**

5.14. Tal apuração adequou-se plenamente ao exigido pelo art. 210, § 1º, inciso II, do RI/TCU, sem necessidade sequer de estimativa, porquanto os valores foram apurados de forma objetiva:

Art. 210 § 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.

5.15. No que diz respeito ao Acórdão 1.582/2007-TCU-1ª Câmara mencionado pelos recorrentes, é inservível e desnecessário como parâmetro a ser aplicado a estes autos, porquanto o aresto se refere à metodologia de apuração de custos pertinentes a serviços e obras de canalização de córregos, comporta peculiaridades muito mais específicas com relação a fundações, medições, desníveis, materiais, análise de pressão e outros componentes.

5.16. Quanto ao Acórdão 5.238/2014-TCU-2ª Câmara, também referenciado pelos recorrentes, referido aresto não se amolda como referência para estes autos, porquanto naquele processo tratava-se exclusivamente de recursos repassados à Qualivida e à Cotradasp para fornecimento de mão de obra para o regular funcionamento da Central de Atendimento ao Trabalhador.

5.17. Nesta assentada, além dos recursos repassados às contratadas, parcialmente abatidos do débito inicialmente calculado, foram identificados inúmeros pagamentos feitos a outros fornecedores, sem a comprovação do necessário nexo de causalidade com os recursos do convênio, além de valores à contrapartida da conveniente, no montante de 17% dos recursos totais, proporcionalmente acrescidos ao débito. A fragilidade da documentação é ilustrada neste excerto do Relatório que antecedeu o Acórdão recorrido (peça 135, p. 28):

64. Com base nessa metodologia, foram desconsideradas as notas fiscais **em que não consta a identificação do convênio e, ao mesmo tempo, não foi possível identificar o cheque utilizado para pagamento, com base na relação juntada à prestação de contas.** Nesses casos, não foi possível identificar o nexo de causalidade entre os documentos apresentados e os recursos transferidos por meio da avença ora em exame. (destaques acrescidos)

5.18. Não há como acolher, portanto, as razões recursais, no particular.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) O prazo decorrido entre os fatos geradores e a notificação dos recorrentes não enseja o arquivamento do feito;
- b) É adequada a imputação de responsabilidade pessoal ao Sr. Enílson Simões de Moura.
- c) Não houve a completa e satisfatória execução do Convênio 03/2001-Siafi 412839;



- d) Não se constatarem falhas na metodologia de quantificação do débito;

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas – SDS e pelo Sr. Enílson Simões de Moura, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.
- b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados bem como aos Órgãos científicos do Acórdão recorrido.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 30/9/2015.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor(a) Federal de Controle Externo
Matrícula 8183-3