

## VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal (Sebrae/DF), em desfavor da Federação das Associações Comerciais e Industriais do Distrito Federal (FACI-DF), de seu presidente, José Sobrinho Barros, seu Diretor Financeiro, Jozé Tomás do Nascimento, e seu Diretor Financeiro Adjunto, Jair José da Silveira Júnior, em razão de irregularidades na prestação de contas dos Convênios 7/2011 e 13/2011 (peça 1, p.117-129 e 133.147), nos valores respectivos de R\$ 220.000,00 e R\$ 200.000,00.

O Convênio 007/2011 teve como objeto a “parceria entre Sebrae/DF e FACI/DF no estabelecimento das micro e pequenas empresas do setor de indústria, comércio e serviços do Distrito Federal vinculadas à FACI-DF e suas associadas, para promover competitividade e sustentabilidade, gerando desta forma a sinergia favorável, a interatividade, cooperação e fortalecimento das micro e pequenas empresas dos segmentos acima”.

O Convênio 013/2011 teve como objeto a “parceria entre o Sebrae/DF e a FACI/DF no estabelecimento das micro e pequenas empresas do setor de indústria, comércio e serviços do Distrito Federal vinculadas à FACI-DF e associações comerciais do Distrito Federal, para promover a competitividade, sustentabilidade e disseminação da cultura do empreendedorismo por intermédio da homenagem prestada a empresas e personalidades do meio empresarial que se destacaram ao longo do ano no Distrito Federal, com a publicação do livro ‘A História quem Faz é Você - Prêmio Mérito Empreendedor 2011’, gerando desta forma a sinergia favorável à interatividade, promoção comercial, cooperação e fortalecimento das micro e pequenas empresas dos segmentos mencionados”.

A presente TCE foi motivada pela não comprovação dos valores gastos, referentes aos Convênios 007/2011, no valor de R\$ 135.000,00, e 013/2011, no valor de R\$ 40.000,00, conforme Nota Técnica 007/2013, de 27/6/2013 (peça 2, p. 71-78), em razão de documentos fiscais emitidos em de forma genérica pelas empresas contratadas pela FACI-DF, listados nas tabelas 1 e 2 do Relatório que acompanha este Voto<sup>1</sup>.

Tais documentos não indicam com exatidão a que se referem, impossibilitando aferir o nexo de causalidade entre os recursos do convênio e serviços que teriam sido prestados, justificados por meio desses documentos fiscais.

Consta nos autos Ação de Cobrança impetrada pelo Sebrae/DF (Proc. 2013.01.1.171345-7), por meio de seu representante legal, em desfavor da FACI-DF, bem como da sentença proferida tanto pela Décima Vara Cível de Brasília, como pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 2, p. 287-339), negando provimento ao pleito do Sebrae.

O Relatório de Auditoria do Controle Interno 338/2015, de 18/2/2015 (peça 3, p. 6-9) contém a manifestação prevista pela IN TCU 71/2012, em razão da impugnação parcial de despesas dos Convênios 007/2011 e 013/2011, corroborando o entendimento do Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 409-423).

Esse também é o posicionamento do Certificado de Auditoria 338/2015 (peça 3, p. 12) e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 338/2015 (peça 3, p. 13). O Pronunciamento

---

<sup>1</sup> Exemplos de descrições genéricas nas notas fiscais: “Coordenação e Assessoria para o Evento de Promoção Comercial da FACI-DF”; Serviço de sonorização, iluminação e projeção referente ao evento “gestão empresarial”; “Locação de equipamentos audiovisuais para evento gestão empresarial FACI-DF”; “Serviços arte final ref. Evento Gestão Empresarial”; “Locação de mobiliário (sofá, mesa, cadeiras) conf. Orçamento para o evento Gestão Empresarial”; “Impressão de catálogos”; “Revista Catálogo Comercial”.

Ministerial de 27/3/2015 atesta haver tomado conhecimento das conclusões do relatório e do certificado mencionados supra (peça 3, p. 17).

Os responsáveis foram regularmente citados (peças 9 a 12 e 14). Com exceção da FACI-DF, todos apresentaram as respectivas alegações de defesa (peças 22, 28, 41, 42), em que apresentam argumentos semelhantes, razão pela qual os agrupo a seguir, para fins de análise. Destaco, ainda, os argumentos que foram apresentados de forma individual:

- a) o Sebrae/DF e a FACI/DF são entidades de direito privado, não fazem parte da Administração Pública (peça 22, p. 2);
- b) não cabe a responsabilização solidária, uma vez que José Sobrinho Barros não agiu com a intenção de lesar o Erário (peça 22, p. 3, 4);
- c) não restam dúvidas, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial, de que os serviços foram prestados;
- d) o Sebrae/DF é o responsável pela fiscalização e aprovação de contas com a FACI/DF. Deve ser responsabilizada a entidade paraestatal (peça 22, p. 4);
- e) o estatuto da FACI/DF estabelece que cabe a esta responder no polo passivo. Assim, José Sobrinho Barros deve ser excluído do rol de responsáveis (peça 22, p. 4);
- f) a conclusão que motivou a presente TCE afasta-se da verdade material, pois considera apenas aspectos formais, enquanto os ajustes foram efetivamente executados (peça 28, p. 3 e 10);
- g) os gestores do Sebrae/DF não foram chamados a prestar esclarecimentos, embora o órgão tenha todas as informações e qualificação técnica, tendo aprovado a prestação de contas dos Convênios 007 e 013 de 2011 (peça 28, p. 3);
- h) Joze Tomas do Nascimento não tem conhecimento na área de economia, gestão pública, e, principalmente, não tem qualificação técnica para executar convênios. Foi Diretor Financeiro da FACI/DF por questão associativa, não atuou na escolha ou no acompanhamento dos serviços prestados pelos fornecedores, pois essas competências não foram atribuídas pelo estatuto da FACI/DF ao Diretor Financeiro (peça 28, p. 4);
- i) a reanálise das contas decorreu de ato de caráter nitidamente político (peça 28, p. 4; peça 42, p. 11);
- j) embora estivesse em risco de vulnerabilidade de governança, o Sebrae/DF incorreu em erro, quando firmou os convênios em tela e sem condições de governabilidade continuou a supervisionar e orientar (peça 28, p. 7);
- k) o Sebrae/DF deve ser incluído no rol de responsáveis, com base na Súmula 286/TCU;
- l) não cabe imputar responsabilidade solidária a Joze Tomas do Nascimento em decorrência das obrigações contratuais do Sebrae/DF, em particular: redirecionar ações quando necessário; designar o empregado responsável para cumprir e fazer cumprir as Cláusulas do Convênio e conservar sua autoridade normativa; e exercer controle e fiscalização sobre a execução do projeto (peça 28, p. 12);
- m) não é cabida a condenação a ressarcir valores com base na dúvida, vez que a análise contida no item 18 da instrução da peça 5 concluiu de modo evasivo (peça 28, p. 12);
- n) houve preclusão administrativa, em função da aprovação anterior das contas e da não incidência do art. 16 da Lei 8.443/1992;

- o) há vícios no processo administrativo e na tomada de contas especial no Sebrae/DF, tais como: ausência de citação/notificação do responsável, impedimento de membros da comissão que subscreveram o Relatório do Tomador de Contas Especial nº 002/2014, não esgotamento da via administrativa e desrespeito aos princípios norteadores dos processos administrativos, (peça 42, p. 1-10);
- p) a responsabilidade por eventuais equívocos ou falhas foi dos gestores do Sebrae/DF, em função de falhas apontadas em relatório da CGU (plano de trabalho sem detalhamento suficiente) e competência da diretoria executiva do Sebrae/DF para sua gestão administrativa, financeira e técnica (bem como pela aprovação de planos de trabalho) (peça 42, p. 12-15, 26-29, 34, 42-46);
- q) há contradição entre o relatório da auditoria interna do Sebrae/DF, que concluiu pela ausência de prejuízo ao órgão causado pela FACI/DF, e o relatório de tomada de contas especial (peça 42, p. 21, 32);
- r) a relação estabelecida entre a FACI/DF e o Sebrae/DF por meio do convênio é de direito privado, e a primeira cumpriu integralmente suas obrigações (peça 42, p. 26);
- s) a descrição dos produtos e serviços apresentada nas notas fiscais foram preenchidas exatamente em conformidade com o que estava descrito no plano de trabalho, tendo sido essa a orientação dos gestores do Sebrae/DF (peça 42, p. 30, 36);
- t) o cerne acusatório do Relatório de TCE nº 002/2014 (documentos fiscais emitidos de forma genérica), é vaga, eis que sequer apresenta quais foram os documentos emitidos de forma genérica, impossibilitando a defesa atacar individualmente os fatos (peça 42, p. 35);
- u) Jair José da Silveira Júnior não agiu com dolo ou culpa em nenhuma de suas modalidades (peça 42, p. 38-39); e
- v) não restou comprovado nexos de causalidade entre a conduta de Jair José da Silveira Júnior e de resultados ilícitos (peça 42, p. 38-42).

A unidade técnica, com anuência do Ministério Público junto ao TCU, propõe seja declarada a revelia da conveniente e rejeitadas as alegações de defesa apresentadas, com consequente julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, condenação solidária em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 9443/1992.

Feito breve resumo dos fatos, **passo a decidir**.

A Federação das Associações Comerciais e Industriais do Distrito Federal (FACI-DF) deve ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ante a não apresentação de defesa no prazo regimental.

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

Ao não apresentar a defesa, a entidade responsável deixou de produzir prova da regularidade das despesas realizadas no âmbito do convênio, em afronta às normas que impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na

conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Segundo a jurisprudência consolidada do TCU, no caso de pessoa jurídica de direito privado, cabe a imputação de responsabilidade solidária dos dirigentes com a entidade que administravam, nos termos do Enunciado 286 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal.

O art. 33, inciso I, do Estatuto da FACI/DF atribui ao presidente da entidade a competência para “administrar os negócios da Federação” (peça 53, p. 21). O art. 41, inciso III, atribui ao Diretor Financeiro “autorizar o pagamento de despesas e assinar, com o Presidente da FACI/DF ou seu representante legal, os cheques, títulos, atos e contratos que representem obrigações da Federação” (peça 53, p. 23). Já o art. 42, inciso I, atribui ao Diretor Financeiro Adjunto “substituir o Diretor Financeiro em suas faltas e impedimentos” (peça 53, p.23).

O Convênio 007/2011 foi assinado por José Sobrinho Barros e Joze Tomás do Nascimento, respectivamente Presidente e Diretor Financeiro da FACI/DF (peça 53, p.50). O Convênio 013/2011 foi assinado por Joze Tomás do Nascimento e Jair José da Silveira Júnior respectivamente Presidente e Diretor Financeiro Adjunto da FACI/DF (peça 57, p. 4).

O entendimento pacífico nesta Corte de Contas é que, embora não façam parte da Administração Pública (Decreto-Lei 200/1967, art. 4º), as entidades paraestatais administram recursos de natureza pública, estando, portanto, sujeitas à jurisdição desta Corte de Contas, por força do inciso V do art. 5º da Lei 8.443/1992. Além disso, a obrigação de prestar contas decorre do inciso II da cláusula segunda dos convênios em análise (peça 53, p. 46; peça 56, p.84) e o caput do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

Após reabertas as prestações de contas, a fim de superar as descrições genéricas das notas afetas aos Convênios 007/2011 e 013/2011, constam nos autos cartas de correção das notas fiscais, como registrado na tabela 3 do Relatório que acompanha este Voto. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a carta de correção de Nota Fiscal só pode ser aceita caso haja previsão legal (Acórdão 2.637/2011 TCU Plenário, de relatoria do E. Ministro-Substituto André de Carvalho).

Foram emitidas notas fiscais de (i) prestação de serviços e (ii) venda de mercadorias. No primeiro caso são regulamentadas pelo Decreto 25.508/2005 – DF, regulamento do ISS; e no segundo pelo Decreto 18.955/1997 – DF, regulamento do ICMS.

No regulamento do ISS não está previsto o instituto da carta de correção. O procedimento correto seria o cancelamento das notas fiscais originais e emissão de outros documentos fiscais em sua substituição.

No regulamento do ICMS (Decreto 18.955/1997-DF) está prevista a utilização de cartas de correção para corrigir erros ocorridos na emissão de documento fiscal, caso preenchidos os requisitos previstos em seu art. 153, § 3º e caso a correção seja feita dentro do período de validade das respectivas notas, que é de dois dias contado a partir da data de saída ou, na falta desta, da data da emissão da respectiva nota fiscal (art. 81 c/c art. 153, § 1º, XII daquele Decreto).

Entretanto, todas as cartas de correção para as notas foram emitidas em prazo superior a 604 dias da data dos respectivos vencimentos. Desta forma, não devem ser consideradas válidas. Ainda que o procedimento de emissão de cartas de correção tivesse sido realizado sob orientação do Sebrae, como alega a defesa, isso não seria suficiente para elidir a responsabilidade da conveniente e de seus gestores.

A alegação de que José Sobrinho Barros no sentido não teria agido com a intenção de lesar ao Erário não possui o condão de elidir a sua responsabilização solidária. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples

culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao Erário.

Nesse sentido, a apresentação de prestação de contas com documentos fiscais emitidos de forma genérica impossibilita a aferição do nexo de causalidade entre os recursos do convênio e serviços que teriam sido prestados. Em que pese ser o Diretor Financeiro, Joze Tomás do Nascimento, o responsável por tal prestação de contas, na qualidade de signatário do convênio o presidente da FACI/DF assumiu a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos transferidos.

Mesmo delegando atribuições ao Diretor Financeiro para realização de pagamentos, acompanhamento físico do ajuste ou prestação de contas, responde solidariamente pelos atos praticados pelos delegados escolhidos (*culpa in eligendo e in vigilando*).

O uso de notas fiscais incapazes de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas enseja, pela gravidade que alberga, punição ao responsável pelo ato faltoso e necessidade de ressarcimento ao Erário. Assim, não socorre os responsáveis a alegação de que os serviços foram prestados e que irregularidades que deram causa ao presente processo decorrem exclusivamente do aspecto financeiro da prestação de contas.

Entretanto, no caso de Jair José da Silveira Júnior, os argumentos de que não atuou com dolo ou culpa e de inexistência de nexo de causalidade entre sua atuação e o débito imputado devem ser acolhidos. Em que pese desenvolver argumentação improcedente em suas alegações de defesa, de que a responsabilidade sobre o débito deveria ser do Sebrae, em decorrência de orientações equivocadas à conveniente, a motivação para sua inclusão nesta TCE está equivocada.

Sua responsabilização se deu em decorrência de ser signatário do Convênio 013/2011 e autorizador dos reembolsos dos convênios 007 e 013/2011, conforme Estatuto da FACI-1 DF, arts. 41, VII e 42, I. Vale ressaltar que os dispositivos utilizados atribuem as competências do Diretor Financeiro ao se adjunto **apenas em caso de impedimento ou ausência daquele titular**.

No entanto, Jair José da Silveira Júnior não é signatário das prestações de contas, nem há demonstração nos autos de que tenha autorizado desembolsos ou pagamentos na ausência do Diretor Financeiro. As assinaturas em diversos documentos são do titular e gestor dos convênios, Joze Tomás do Nascimento. Assim, não há nos autos elementos suficientes para caracterizar sua responsabilidade subjetiva. Por este motivo, excludo Jair José da Silveira Júnior do rol de responsáveis desta TCE.

Descabidas as alegações de que a presente TCE se apega a aspectos formais, afastando-se da verdade material. Para a aprovação das contas, tanto a análise física como a financeira devem ser aprovadas. A aprovação de uma não é capaz de vincular a aprovação da outra, são análises independentes, realizadas com objetivos e critérios diferentes.

A execução financeira não foi aprovada pois, como já visto, foram apresentados documentos fiscais com irregularidades que impedem comprovar o nexo de causalidade entro o que foi aprovado no plano de trabalho e os gastos que supostamente atestariam. Contrariamente ao argumentado pelos responsáveis, não há dúvida quanto à quantificação do débito.

Não deve prosperar o argumento de contradição entre o relatório da auditoria interna do Sebrae/DF e o relatório da tomada de contas especial. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que tais relatórios são opinativos, não vinculam a instrução e o julgamento das contas na fase externa.

O fato de haver decisão judicial negando provimento ao pleito de ressarcimento do Sebrae não vincula a atuação do TCU. Deve-se ter em vista que o princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU manifeste entendimento diverso daquele declarado por instâncias do Poder Judiciário. Ademais, a negativa nas sentenças se deu justamente em decorrência do entendimento de que:

*“(...) a presente demanda não pode anteceder a propositura da regular ação de prestação de contas, onde a autora postulará que a ré forneça, na forma contábil, os documentos necessários para análise, sendo certo que a apuração de eventual saldo em favor da autora será apurado já na segunda fase da ação de prestação de contas”.*

De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, podendo concluir sua análise de forma diferente, pois o exame realizado pelo TCU é feito de forma autônoma e independente. A jurisprudência do TCU é pacífica no que toca à gravidade das irregularidades identificadas.

Não podem ser aceitos os argumentos relativos à falta de conhecimentos e qualificação técnica para executar convênios, por parte de Joze Tomas do Nascimento. Como Diretor Financeiro, tinha competência estatutária explícita para praticar atos de gestão.

Não há que falar em “caráter político da reanálise das contas”, uma vez que o despacho que deu causa à abertura das contas, de 3/4/2013 (peça 2, p. 67-69), foi motivado por irregularidades apontadas em relatório da CGU, referente às contas anuais de 2011.

Não estão sob análise as circunstâncias da celebração do convênio pelo Sebrae/DF e sim a regularidade na prestação de contas dos Convênios 007/2011 e 013/2011. Portanto, a argumentação relativa a eventuais riscos de governança do Sebrae não é relevante para o julgamento de mérito dos presentes autos e não deve prosperar.

Não devem prosperar os argumentos de que as ações da convenente foram orientadas pelo Sebrae e que, portanto, este deveria ser responsabilizado. De fato, o Relatório da CGU que motivou a determinação do Acórdão 2.327/2014-TCU-1ª Câmara, de relatoria do E. Ministro José Múcio Monteiro, para que o Sebrae reanalisasse as prestações de contas dos Convênios 007/2011, 009/2011 e 013/2011, e, caso não comprovada a regular aplicação dos recursos, instaurasse TCE, aponta “(...) a existência de planos de trabalho elaborados sem detalhamento que possibilite vincular o Objeto e os objetivos de convênios com as ações propostas”.

Entretanto, não há nos autos elementos que indiquem que o convenente foi induzido a erro, ou que haja culpa ou erro grosseiro por parte de agente do Sebrae/DF. Em primeiro lugar, nos termos dos convênios em análise (cláusula 2ª, II, i), cabia à FACI-DF apresentar a prestação de contas comprovando a boa e regular aplicação dos recursos recebidos. Em segundo lugar, não há como afastar a obrigação do convenente de conhecer as normas que regem a prestação de contas.

No presente processo não se está a apurar a conduta do Sebrae. A existência de registro sobre orientações equivocadas e sobre outras fragilidades institucionais do Sebrae, bem como a necessidade de responsabilização decorrente destes fatos foi tratada em outro processo do TCU, como reconhece a defesa dos responsáveis. Assim, também não devem prosperar as alegações de que os gestores do Sebrae deveriam prestar esclarecimentos.

Descabidas as alegações de que teria havido preclusão administrativa, o que afastaria a possibilidade de reabertura das contas após a aprovação inicial. Em virtude do poder de autotutela, o Sebrae pode rever, de ofício, seus atos eivados de ilegalidade ou ainda nos casos em que entenda pelo não atendimento do interesse público.

Nesse caso a reabertura das contas foi embasada em relatório da CGU. Além disso, o processo de reanálise foi concluído em prazo inferior a cinco anos. Portanto, nem o prazo quinquenal previsto na Lei 9.784/1999 pode ser questionado.

Em que pese a defesa alegar inúmeros vícios relativos à fase interna do processo, eventuais falhas processuais nessa fase não seriam capazes de macular o processo de TCE instaurado no TCU. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e termina com o julgamento.

Também não pode ser aceita a alegação de que não foram indicados quais os documentos foram emitidos de forma genérica. A instrução de citação trouxe, em seu item 6, tabela contendo as notas fiscais que apresentariam defeitos (peça 5, p. 2-3). Os responsáveis foram devidamente citados pelo TCU. Apenas a FACI-DF não apresentou defesa.

Diante desses elementos, anuindo aos pareceres anteriores, julgo irregulares as contas da Federação das Associações Comerciais e Industriais do Distrito Federal (FACI-DF), José Sobrinho Barros e Joze Tomás do Nascimento, para condená-los a ressarcir solidariamente o débito que equivale, em valores atualizados a R\$ 278.987,40. Aplico-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator