

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts 32 e 33, inciso I, da Lei 8.433/1992, os expedientes encaminhados pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS), pelo seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, e pelo Instituto Gente podem ser conhecidos como recursos de reconsideração contra o Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara.

2. A condenação original dos recorrentes se deveu à não comprovação da correta aplicação dos recursos do Convênio 3/2001, celebrado com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planflor) para a execução de ações de educação profissional, no valor total de R\$ 27.600.000,00.

3. Para a operacionalização do convênio, a SDS contratou algumas entidades executoras, dentre as quais o Instituto Gente por meio do Contrato de Prestação de Serviços 3/2001. O referido ajuste, que é o objeto específico desta TCE, após as alterações efetivadas por três termos aditivos, possuía o seguinte plano de trabalho:

Objeto (conforme Cláusula Primeira)	Número de pessoas beneficiadas	Valor
Item “a” – desenvolvimento de materiais e a execução de serviços de apoio para a preparação dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação	76.800	R\$ 791.040,00
Item “b” – desenvolvimento de 10 pesquisas de apoio, voltadas para a definição de focos de demanda, possibilidades e tendências de mercado, para suporte pedagógico da execução do Programa de Qualificação profissional da SDS	76.800	R\$ 975.820,00
Item “c” – ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho	10.480	R\$ 1.389.713,15
Total		R\$ 3.156.573,15

4. Após promover o contraditório com os envolvidos, o TCU, mediante a decisão ora recorrida (Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara), fixou o débito em R\$ 2.093.482,16, em valores históricos. Esse montante é relativo à inexecução total dos itens “a” e “b” e parcial do item “c”. Na análise deste último item foi glosado, por não ter sido comprovado, o treinamento dos conselheiros estaduais do trabalho (2.100 pessoas) e de outras 1.048 pessoas, acolhendo-se a capacitação das demais 7.332, que correspondem a 87,49% dos cursos profissionalizantes.

5. Especificamente quanto aos dois primeiros itens, os motivos que levaram o Tribunal a rejeitar as justificativas dos responsáveis e a glosar os respectivos valores se encontram bem sintetizadas no voto que fundamentou a decisão original, motivo pelo qual vale a pena reproduzi-los aqui:

“14. Em relação à Meta ‘a’, como registrou a SecexPrevidência, o exame do conteúdo da fita “Formação de Formadores”, juntada aos autos pelo Instituto Gente, foi insuficiente para a comprovação de sua implementação. Isso porque, apesar de se tratar, de fato, da “formação de instrutores referentes a treinamentos efetuados no âmbito do Programa de Qualificação Profissional – Planflor, em parceria da SDS e do MTE”, o material “não contém elementos que evidenciem sua vinculação com o Instituto Gente ou com o Contrato 3/2001, uma vez que na caixa da fita constam como produtores tão somente ‘Jota’ e ‘Módulos’, e não foi apresentada qualquer documentação adicional que demonstre a participação do Instituto Gente na produção da fita ou na contratação dos produtores” (peça 163, p. 16 e peça 217, p.11).

15. Registro que tal vinculação também não se pode estabelecer a partir das análises feitas pela comissão de TCE/MTE à peça 10, pp. 4 e 5, nem por qualquer outro documento existente nos autos.

16. Ainda, quanto ao CD ROM e à versão impressa do 'Guia Prático para Formadores em Educação Profissional', afirmou a unidade técnica não ser apto para comprovar o cumprimento da meta, por ser datado de 1999, e por constar o nome da 'Qualivida' como produtora do material, o que se verifica à peça 143, pp.32 a 34.

17. Veja-se, ademais, que a Meta 'a' não se limitava ao desenvolvimento de material didático, mas também de "serviço de apoio para a preparação de instrutores", cuja execução não é comprovada com os elementos constantes nos autos.

18. No tocante à Meta 'b', segundo o documento constante à peça 31, p. 11, seriam realizadas, com vistas ao aumento da eficácia das ações a serem realizadas no Planfor da SDS em 2002, 10 pesquisas de apoio "para identificação dos setores econômicos prioritários em função da demanda por trabalhadores qualificados em anos anteriores". Ainda, seria "priorizada a identificação das oportunidades de trabalho para os seguintes grupos prioritários: pessoas desocupadas, pessoas sob risco de desocupação, empreendedores; e autônomos" e os "estudos e pesquisas serão realizados estruturadamente em 5 (cinco) blocos: O Mercado de Trabalho: conceitos e números; As demandas para os grupos prioritários do Planfor; Subsídios para avaliação da eficácia e efetividade; Conclusões e Tabelas".

19. A SecexPrevidência aduziu que "o material apresentado denominado 'Planfor 2002 – Estudos e Pesquisas para Priorização de Ações do Programa de Qualificação Profissional' é insuficiente para comprovar a efetiva realização das dez pesquisas de apoio e a participação do Instituto Gente (na folha de rosto somente) na elaboração do material. Segundo entendeu, esse material não comprova que sua elaboração tenha ocorrido à época da execução do convênio (peça 217, p.

20. Fragiliza a aceitação dos documentos que a entidade apresenta como comprovação da execução da referida meta (peça 137, pp. 39 e 40) o fato de que, anteriormente, foi apresentado outro [material] (peça 118, p. 30) com o mesmo objetivo, [mas] que, embora similar ao primeiro, têm distinções em vários tópicos. Ainda, o primeiro contém a indicação do autor como o Instituto Gente e o segundo não. Ambos não indicam a época de elaboração."

6. Em relação à Meta "c", foram considerados como não executados os treinamentos para os quais não foi apresentado nenhum elemento concreto que possibilitasse aferir sua realização, tais como lista de presença, diário de classe etc; ou aqueles cuja documentação não é pertinente, tendo em vista que, ou se referem a outro executor, ou têm rasura no local de identificação da executora, ou, ainda, havia inconsistências graves no total de treinandos informado.

7. Agora, em fase recursal, a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS) e seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, repetem argumentos já manejados nas fases anteriores e pugnam pela desconsideração do débito, arguindo, em resumo, que: (i) a responsabilidade deveria se restringir à entidade, não atingindo seu dirigente; (ii) já tinha sido ultrapassado o prazo para guarda da documentação probatória das despesas; (iii) os elementos disponíveis seriam suficientes para comprovar a execução do objeto; (iv) houve falhas na caracterização do débito que impossibilitariam sua perfeita quantificação; e (v) teria ocorrido **bis in idem** na aplicação da multa, bem como falta de proporcionalidade na definição de seu valor.

8. Esses argumentos foram minuciosamente examinados e afastados pela unidade técnica no parecer que se encontra reproduzido no relatório que precede este voto, posição que foi corroborada pelo MP/TCU. Também estou de acordo com o entendimento externado pela Serur, motivo pelo qual acompanho suas conclusões e incorporo sua análise às minhas razões de decidir.

9. A única exceção feita pela Serur foi em relação a uma possível ausência de proporcionalidade na fixação da multa, ponto em que concordou com as teses levantadas pelos recorrentes. Para chegar a essa conclusão, a unidade técnica fez um apanhado de vários processos em

que a SDS integrou o polo passivo e que tiveram objetos similares – convênios de qualificação no âmbito do Planfor, por meio do qual logrou demonstrar que a multa aplicada neste processo destoa dos valores impingidos nos outros processos, situando-se em patamar consideravelmente superior à das demais.

10. Em regra, sou avesso a promover alterações nas multas aplicadas pelo Tribunal sem que ocorra alguma modificação substancial nos fundamentos que levaram à sua quantificação original, mesmo porque nosso Regimento Interno não possui uma dosimetria objetiva para sua fixação. Contudo, é forçoso reconhecer que, no caso concreto, existe um conjunto de processos que tratam de fatos similares, ocorridos nas mesmas circunstâncias, que apontam para sanções em proporções bem distintas da aplicada nestes autos.

11. Assim, em consonância com a proposta de encaminhamento da Serur, com as alterações sugeridas pelo MP/TCU, entendo que se deva dar provimento parcial para os recursos de reconsideração da SDS e de seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, para reduzir a multa imposta pelo item 9.3 do Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara para o valor de R\$ 50.000,00, quantia mais consentânea às sanções aplicadas pelo Tribunal aos mesmos envolvidos em situações similares.

12. Quanto ao recurso interposto pelo Instituto Gente, deixo de acompanhar os pareceres da unidade técnica e do MP/TCU, e proponho que lhe seja dado provimento, excluindo sua responsabilidade, pelos motivos que passo a expor.

13. Apesar de, ao longo de todo o processo, a atuação do Instituto Gente ter sido equiparada à da SDS, tendo lhe sido cobrado o mesmo nível de comprovação exigido desta última, é preciso ver que a situação de ambos se rege a partir de fundamentos jurídicos totalmente distintos. Enquanto a SDS, como conveniente, estava inteiramente jungida aos princípios de direito administrativo, inclusive àqueles inerentes ao dever de prestar contas, a relação do Instituto Gente, que se aperfeiçoou exclusivamente com a SDS e não com o poder público, era eminentemente contratual.

14. Não obstante esses compromissos possuírem natureza, obrigações e contexto distintos, a jurisprudência desta Corte de Contas iguala suas consequências na hipótese de existirem indícios concretos de inexecução contratual, situação em que o terceiro é chamado como responsável solidário, por ter concorrido para o cometimento do dano, à luz do que dispõe o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. Mas não é este o caso dos autos.

15. A empresa contratada apresentou elementos que comprovariam a execução dos itens “a” e “b” do ajuste celebrado com a SDS. Estas provas, entretanto, foram incapazes de demonstrar, na avaliação do Tribunal, o nexo de causalidade com o convênio, uma vez que não havia como comprovar sua autoria ou a vinculação com os cursos do Planfor. Apesar disso, esses comprovantes foram considerados suficientes para justificar o pagamento no âmbito do contrato firmado entre o Instituto Gente e a SDS porque, dentro daquele ajuste, alguns elementos eram tidos como implícitos e não demandavam comprovação específica, como, por exemplo, que as apostilas e vídeos eram referentes aos cursos do Planfor e não a outras capacitações.

16. Por isso, como não seria justo exigir da empresa contratada obrigações além daquelas dispostas no contrato de prestação de serviços e como existem elementos que, não obstante não atendam aos critérios determinados pela IN-STN 1/1997 para a prestação de contas, demonstram que os termos do contrato foram minimamente atendidos, proponho a exclusão do Instituto Gente em relação ao débito aqui apurado.

17. Assinalo que esse entendimento encontra respaldo em outros julgados desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 5.238/2014 – 2ª Câmara, Relator Min. José Jorge, e 7.760/2015 – 1ª Câmara, este último de relatoria do Min. Benjamin Zymler, de cujo voto se extrai o excerto a seguir:

“5. Os Institutos Gente e Turistrem foram entidades contratadas, no âmbito do Convênio 1/2001, para a execução de despesas que totalizaram R\$ 672.868,00, ou seja, aproximadamente, 94% do total transferido à entidade conveniente, Sindbast.

6. Acerca da responsabilização dessas duas entidades por eventuais danos decorrentes de execução parcial do objeto conveniado, ressalto, com amparo no art. 71, inciso II, da Constituição

Federal/1988, nos arts. 1º, inciso I, e 5º, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, e no art. 66, do Decreto 93.872/1986, que a obrigação de prestar contas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recaía à entidade convenente, Sindbast, a quem, de fato, competia gerir os recursos públicos para a consecução dos objetivos propostos, em solidariedade ao seu dirigente à época.

7. Assim, posto que não atuaram como partícipes para a execução do objeto em regime de mútua cooperação, mas meras contratadas no âmbito do ajuste, concordo com a proposta da unidade técnica de excluir a responsabilidade dos Institutos Gente e Turistrem, ainda que este não tenha apresentado manifestações nos autos, caracterizando sua revelia, à luz do art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.”

Ante o exposto, dirijo parcialmente do entendimento manifestado pela unidade técnica e pelo MP/TCU e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de novembro de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator