

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 022.415/2009-5

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrentes: Enilson Simões de Moura, ex-presidente do SDS; Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS); e Instituto Gente

Unidade: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS)

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. CONVÊNIO DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. PLANFOR. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES DA CONVENIENTE, DE SEU PRESIDENTE, E DA EMPRESA CONTRATADA, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTAS INDIVIDUAIS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. ARGUMENTOS APRESENTADOS PELA CONVENIENTE E PELO SEU PRESIDENTE INSUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. NÃO PROVIMENTO DE SEUS RECURSOS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DA EMPRESA CONTRATADA POR ESTAR VINCULADA AOS TERMOS DO CONTRATO E NÃO DO CONVÊNIO NO TOCANTE À DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS), pelo seu ex-presidente, Enilson Simões de Moura, e pelo Instituto Gente contra o Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenando-os solidariamente em débito, em decorrência da não comprovação da correta aplicação dos recursos do Convênio 03/2001, celebrado com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), além de impor-lhes multas individuais.

2. A decisão recorrida foi exarada 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. excluir a responsabilidade de Nassim Gabriel Mehedff (CPF: 007.243.786-34);

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas de Enilson Simões de Moura, condenando-o, solidariamente à Associação dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e ao Instituto Gente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 do pagamento	Valor pago (R\$)
27/07/2001	4.768,21
16/08/2001	478.525,20

17/09/2001	478.525,20
16/10/2001	478.525,20
16/11/2001	478.525,20
18/12/2001	174.613,15
Total histórico	2.093.482,16

9.3. aplicar, individualmente, a Enilson Simões de Moura e às entidades Associação dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e Instituto Gente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem 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.

9.4. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5 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

9.6 encaminhar, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, 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.”

3. Transcrevo, a seguir, excerto da instrução elaborada pela unidade técnica especializada que analisou a matéria:

“HISTÓRICO

1.3. Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em desfavor de Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário de Políticas Públicas e Emprego do MTE, e Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS), bem assim dessa última entidade e do Instituto Gente, em face da não comprovação da execução do objeto do Contrato de Prestação de Serviços 3/2001 (peça 6, pp. 33-39), celebrado entre essas duas entidades, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planflor), para execução do Convênio 3/2001 (peça 3, pp. 12-24), celebrado entre o MTE e a SDS.

1.4. O objetivo da avença compreendia a execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do Planfor, por meio de cooperação técnica e financeira, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacidade e competência existente nessa área.

1.5. O valor total do contrato firmado para execução dos objetivos do Convênio foi de R\$ 3.156.573,15.

1.6. Após as instruções iniciais no âmbito da então 5ª Secex/TCU, aquela unidade técnica apontou um débito inicialmente no valor de R\$ 2.403.211,15, relativo à inexecução total das metas 'a' e 'b' e inexecução parcial da meta 'c' (com exclusão do valor de R\$ 351.315,65, por se tratar de recurso próprio da SDS repassado à contratada), com a proposta de redução do valor para R\$ 2.093.482,16 tendo em vista os documentos apresentados posteriormente (peças 181-209), conforme instrução à peça 217. Propôs-se a exclusão da responsabilidade de Nassim Gabriel Mehedff, acatada pelo Tribunal.

1.7. O Ministério Público de Contas acolheu a proposta de mérito, propondo que a imputação de débito fosse realizada pelo valor reduzido, e com o acréscimo do julgamento de contas também da SDS e do Instituto Gente (peça 225).

1.8. O Ministro-Relator do feito, Vital do Rêgo (peça 227), acompanhou parcialmente as propostas da 5ª Secex, e do Ministério Público. No tocante à responsabilização, orientou-se no sentido de julgar irregulares somente as contas de Enilson Simões de Moura, na esteira de outros processos da espécie (Acórdãos 1.882/2014, 2.220/2014, 2.317/2014 e 5.762/2014, todos da 2ª Câmara), mantendo o débito solidário e a multa individual de todos os responsáveis.

1.9. Em relação ao valor do débito, o Relator acolheu a proposta do MP/TCU para acatar os elementos extemporâneos encaminhados pela SDS, firmando o débito no valor original de R\$ 2.093.482,16, a ser imputado solidariamente a Enilson Simões de Moura, à Associação dos Sindicatos Social Democratas (SDS) e ao Instituto Gente.

1.10. Prolatado o Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara (peça 226), os responsáveis interpuseram embargos de declaração, conhecidos e rejeitados por meio dos Acórdãos 10.033/2015 – 2ª Câmara (peça 242) e 469/2016 – 2ª Câmara (peça 265).

1.11. Irresignados, Enilson Simões de Moura, a SDS e o Instituto Gente interpuseram recursos de reconsideração (peças 263, 172 e 274).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.12. O Ministro-Relator Raimundo Carreiro, em despacho à peça 284, conheceu dos recursos de reconsideração interpostos (peças 263, 273-274), nos termos dos exames de admissibilidade proferidos pela Serur (peças 279-282), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara (peça 226).

1.13. O Ministro-Relator determinou ainda expedição de ofício à Procuradoria da República no Distrito Federal, cientificando-a do efeito suspensivo em relação ao acórdão recorrido, providência essa ainda pendente.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) está ou não configurada a ilegitimidade passiva do Instituto Gente e desproporcionalidade na respectiva penalidade imposta;

b) a responsabilidade pelo débito apurado deve recair sobre a pessoa jurídica da SDS e não sobre seu dirigente;

c) houve ou não extrapolação do prazo de guarda da documentação;

d) houve ou não a correta execução do objeto conveniado;

e) houve ou não falhas na quantificação do débito apontado; e

f) houve ou não mais de uma aplicação de multa para o mesmo fato gerador (**bis in idem**).

3. Da ilegitimidade passiva do Instituto Gente e da desproporcionalidade da condenação (peça 263)

3.1. O recorrente defende a ausência de responsabilidade do Instituto Gente na tomada de contas especial registrada nos autos, e salienta que, no ofício encaminhado pela Comissão de Reexame à conveniada – Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) (peça 263, pp. 35-37) –, não eram apontadas as inexecuções ora discutidas nos autos (peça 263, p. 2).

3.2. Destaca que, do referido ofício, consta a cobrança de valores relativos a treinamentos contabilizados em multiplicidade, alguns deles apontados como não executados, não constando, dessas inexecuções, as ações glosadas pelo TCU (peça 263, pp. 2-3).

3.3. Afirma que um dos membros do Instituto Gente, Pedro César Aguilar Perez, que atuava como seu representante junto à SDS, testemunhou a entrega por parte do presidente da SDS, Enilson Simões de Moura, dos documentos comprobatórios relativos à execução de convênios, inclusive do aqui analisado, para a comissão de reexame estabelecida pela Portaria 1005, tendo, na oportunidade, o presidente da SDS feito todos os esclarecimentos pertinentes. Destaca que, na referida reunião, que Remígio Todeschini, além de manifestar outras inconveniências que não caberia detalhar, sugeriu a Enilson Simões de Moura que não se preocupasse, pois as responsabilidades por qualquer irregularidade ‘seriam atribuídas às executoras’ (p. 3).

3.4. *Esclarece que as ações relativas às metas 'a' e 'b' do contrato estabelecido referem-se a ações de suporte adotadas pela SDS, no formato de 'oficinas de trabalho', não possibilitando sua comprovação por meio de diários de classe, folhas de frequência de alunos, comprovantes de entrega de auxílio transporte e alimentação, típicos dos cursos de linha (p. 4).*

3.5. *Aponta que o contrato mantido entre a SDS e o Instituto Gente não transferiu para este último qualquer responsabilidade no tocante à guarda e manutenção de documentos comprobatórios da execução, bem como não lhe exigia a apresentação de qualquer comprovante das despesas pagas, além de não lhe atribuir possibilidades de acessar o Ministério do Trabalho e Emprego para esclarecimento de dúvidas (p. 4).*

3.6. *Afirma que seguiu estritamente as orientações recebidas relativas aos formatos requeridos pela SDS para comprovar a execução, que a seu ver foram satisfatórias, visto ter recebido as parcelas devidas sem qualquer exigência adicional, e não poderia ter sido atribuída responsabilidade solidária na execução do objeto ao Instituto Gente, quando este executou o objeto contratado pela SDS, não era parte objetiva e formal do convênio, tinha suas competências e limites claramente definidos em contrato e não detinha acesso ou influência nas decisões dos conveniente, além de não lhe caber guarda de comprovantes por qualquer prazo (pp. 4-5).*

3.7. *Faz menção à Nota Informativa 1040/2015-DEQ/SPPE/MTE (peça 263, pp. 36-37) que dá conta de documentação que não foi localizada no arquivo-geral, tendo sido, portanto, extraviada no âmbito do Ministério. Nesse sentido, questiona a exigência de que o Instituto Gente guardasse comprovantes cuja responsabilidade não lhe era atribuída, quando o próprio Ministério do Trabalho e Emprego não lograra localizar os papéis de trabalho, atas e relatórios da referida comissão de reexame (p. 5).*

3.8. *Nesse sentido, defende a inimputabilidade do Instituto Gente, ante a inexistência de nexo causal para tanto, bem como dos resultados da comissão de reexame indicados no Ofício 2684/SPPE/MTE, de 09/08/2005 (peça 263, pp. 27-28), e que teria afastado a responsabilidade solidária que havia suposto preliminarmente (peça 263, pp. 5-6).*

3.9. *Afirma que Nassim Gabriel Mehedff, que teria sido o responsável direto pela decisão de se reexaminar todas as contas do Planfor relativas aos convênios com entidades sindicais dos anos de 2000 a 2002, teria constatado não haver nexo causal que possibilitasse a responsabilização do Instituto Gente. Menciona, por analogia, relatório que embasou o Acórdão 851/2003 – Plenário, reafirmando que o Instituto Gente não era parte direta do convênio, não tendo sequer sido mencionado no referido acórdão (pp. 6-9).*

3.10. *Assevera que após ter excluído formalmente a responsabilidade solidária do Instituto Gente, a TCE não mais requereu qualquer documento ao ora recorrente e acosta ofício da SDS para corroborar suas afirmativas (peça 263, pp. 29-31).*

3.11. *Alega desproporcionalidade na penalidade imposta ao Instituto Gente, uma vez que a entidade era apenas terceiro que não causou danos à União, tendo executado o contrato nos moldes previstos. Alega que o valor da multa de R\$ 100.000,00 resta desarrazoado, quando o principal responsável pelas pretensas irregularidades (falta de acompanhamento e supervisão do convênio em tempo real), Nassim Gabriel Mehedff, conforme o Acórdão 851/2003 – Plenário, teve sua responsabilidade descartada e foi penalizado com multa de valor simbólico (peça 263, pp. 11-12).*

3.12. *Afirma ainda que o que se questiona é a falta de documentação comprobatória em moldes e formatos que não tinham sido estabelecidos originalmente, a desconsideração da proposta da comissão de TCE com a transformação do recorrente em réu sem a existência de nexo causal, invocando lei genérica, por pretensão domínio do fato e interpretação contraditória do analista técnico que elaborou o relatório do processo (peça 263, pp. 12-13)*

Análise:

3.13. *O Instituto Gente foi a entidade contratada pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) no âmbito do Convênio 3/2001 para a execução de despesas no montante de R\$ 3.156.573,15, conforme relatório sintético de pagamentos à peça 6, p. 44.*

3.14. É assente na jurisprudência desta Corte que a obrigação de prestar contas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre a entidade conveniente, na espécie a SDS, a quem, de fato, competia gerir os recursos públicos para consecução do objetivo do convênio, em solidariedade a seu dirigente.

3.15. Foi nessa vertente que andaram, por exemplo, os 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 conveniente, 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.’

3.16. Entretanto, a corrente majoritária desta Corte tem perfilhado entendimento diverso, adotado nos Acórdãos 33/2005 – Plenário, 678/2009 – Plenário, 1.882/2014 – 2ª Câmara, 2.220/2014 – 2ª Câmara, 2.317/2014 – 2ª Câmara, 5.762/2014 – 2ª Câmara 6.398/2015 – 2ª Câmara, 1.268/2015 – 2ª Câmara e 946/2013 e 2.545/2013, ambos do Plenário, no sentido da possibilidade de fixar a responsabilidade solidária da empresa contratada, sendo juridicamente possível o Tribunal julgar as contas de pessoas jurídicas de direito privado que contrataram com entidade conveniente.

3.17. De acordo com essa orientação, e nos termos do § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c com os §§ 5º e 6º do art. 209 do RI/TCU, além da responsabilização pelo dano apurado, da SDS e de seu ex-dirigente, deve ser fixada a responsabilidade solidária do Instituto Gente, contratado para execução da avença.

3.18. Nesse sentido, apesar da ausência de previsão expressa no contrato de que aquela entidade deveria manter guardada as informações relativas à execução contratual, seria mais que razoável exigir que os responsáveis guardassem os documentos correspondentes à prestação de contas, considerando que, desde 2006, o ministério vinha cobrando esclarecimentos da SDS e do Instituto Gente acerca da execução do convênio e do contrato, conforme se depreende da anotação feita pela unidade técnica (peça 163, pp. 14-15):

‘131. Consta nos autos que a Comissão de TCE, mediante o Ofício CTCE 3/2006, solicitou ao Instituto Gente relação de documentos relativos aos contratos firmados com o MTE, no âmbito do Planfor/2001 (peça 7, pp. 29-30), ou justificativas por escrito, no caso de não apresentação de qualquer documento solicitado (item ‘j’). Em 02/03/2006, o Instituto respondeu à Presidente da CTCE que, não obstante, julgasse mais oportuno e objetivo que a solicitação fosse dirigida à SDS (peça 7, p. 32), não haveria restrições para a apresentação dos documentos e informações (...). Desse modo, verifica-se que, ao contrário do alegado na defesa, o Instituto foi formalmente cientificado acerca dos trabalhos da CTCE dentro do prazo de cinco anos após a execução do Contrato 3/2001 (cuja vigência foi de 14/06/2001 a 31/12/2001).’ (Grifos acrescidos).

3.19. Ressalte-se, nesse sentido, que a possibilidade de responsabilizar solidariamente o Instituto Gente deriva não somente da não apresentação de documentação, mas do disposto no art. 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, que prevê que, na hipótese de julgamento pela irregularidade das contas em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ao julgar

a irregularidade, o Tribunal 'fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado'.

3.20. Quanto à exclusão de responsabilidade do Instituto Gente por parte da comissão de reexame, tem-se que a fase interna da TCE, promovida no âmbito do órgão ou entidade em que os fatos ocorridos são investigados, possui natureza inquisitorial, sendo que a fase externa, no âmbito do TCU, é processo totalmente independente, com matriz constitucional nos arts. 70 e 71 da Constituição, e no âmbito do qual é oferecido o contraditório e a ampla defesa a fim de permitir o juízo de convicção da Corte acerca das contas que irá julgar.

3.21. De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição da República, 'compete privativamente ao TCU julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, decidindo sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas dele decorrentes'.

3.22. No que diz respeito ao Acórdão 851/2003 – Plenário, que teria afastado a responsabilidade das empresas contratadas, ressalte-se que o trecho transcrito pelo recorrente se refere à obrigação de prestar contas e não à eventual responsabilização pelo ressarcimento de débito, conforme se depreende da leitura dos itens 12 e 13 do relatório mencionado (peça 263, p. 7). Além disso, o item 17 do referido relatório, não reproduzido pelo recorrente, afirmava, com relação à guarda de comprovantes de despesas para fins de prestação de contas, que:

'A redação do art. 30 da IN-STN 1/1997 não se preocupou com esse aspecto, prevendo que as despesas serão comprovadas por meio de documentos da conveniente ou do executor, se for o caso, mantidos arquivados no local do escritório contábil responsável'. (grifos nossos)

3.23. Com relação à desproporcionalidade do valor da multa aplicada, essa matéria será analisada em tópico posterior.

3.24. Desse modo, resta perfeitamente delineada a legitimidade passiva da entidade contratada, não merecendo acolhida, portanto, a preliminar suscitada.

4. Da responsabilidade sobre o débito apurado (recorrente Enilson Simões de Moura, peça 273)

4.1. Enilson Simões de Moura argumenta que sempre agiu em nome da SDS, pautando sua conduta de acordo com o interesse da associação e com os respectivos estatutos. Afirma que o dever de prestar contas é da pessoa jurídica e não do dirigente, que assinou o convênio exclusivamente por ser o representante legal da instituição (peça 273, p. 6).

4.2. Afirma que na hipótese de o representante gerir de maneira inadequada os recursos de convênios que firmou em nome da entidade contratada, caberia a esta buscar o ressarcimento na via judicial, diante da violação dos comandos estatutários por parte do dirigente (peça 273, p. 6).

4.3. Sustenta indevida a imputação de responsabilidade pessoal ao dirigente da entidade conveniada, devendo aquela recair exclusivamente sobre a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público, conforme entendimento que estaria assentado em julgados deste TCU (Acórdão 1.830/2006 – Plenário) (peça 273, pp. 6-7).

4.4. Assevera que o recorrente somente poderia ser pessoalmente responsabilizado caso houvesse comprovação de conluio envolvendo agentes públicos e privados, abuso de direito ou prática de atos ilegais, e como nenhuma dessas hipóteses se configurou nos autos, mostrar-se-ia imperiosa a exclusão de Enilson Simões do rol de responsáveis da TCE (peça 273, p. 7).

4.5. Análise:

4.6. Com relação a este argumento, desassiste razão ao responsável, porquanto os julgados manejados pelo recorrente tratam da exclusão de responsabilidade das pessoas físicas na condição de dirigentes de entidades que contratam com o Poder Público, o que não ocorre na hipótese versada.

4.7. 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 93.872/1986, a não ser que a entidade tenha se locupletado dos recursos públicos, o que não se observou neste caso.

4.8. Nessa quadra, a jurisprudência esta Corte manifestava-se no sentido de apenas os dirigentes das pessoas jurídicas conveniadas deveriam responder pelo dano ao erário (Acórdãos 709/2008 – Plenário, 630/2000 – 2ª Câmara, 82/2006 – 1ª Câmara).

4.9. Entretanto, o novo entendimento adotado pelo Tribunal (Acórdão 946/2013 – Plenário) inclina-se à tese de que é juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

4.10. Essa tese ficou assentada a partir de Incidente de Uniformização de Jurisprudência assentado no Acórdão 2.763/2011 – Plenário, cujo excerto se transcreve:

‘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;’

4.11. Portanto, no caso vertente, além de julgar as contas do gestor dos recursos, Enilson Simões de Moura, o Tribunal julgou irregulares as contas das entidades SDS e do Instituto Gente, responsáveis solidários pelo dano causado aos cofres públicos federais.

4.12. Não merece acolhida, portanto, o argumento do recorrente.

5. Do prazo de guarda da documentação (recorrentes Enilson Simões de Moura e SDS, peças 273 e 274)

5.1. O recorrente argumenta que a IN-STN 1/1997 trazia previsão expressa do prazo de cinco anos para armazenamento dos comprovantes e cita julgados do Tribunal para sustentar sua defesa – Acórdão 1.740/2008 – 2ª Câmara e Acórdão 849/2007 – 2ª Câmara (peça 273, pp. 4-5).

5.2. Afirma que a exigência de documentos comprobatórios da execução, passados mais de cinco anos entre o fato gerador e a notificação do recorrente, implicaria em cerceamento do seu direito de ampla defesa.

5.3. Análise:

5.4. Conforme se depreende do relatório de comissão de reexame instituída constituída pela Portaria 1005/2003, de 30/07/2003, do Ministério do Trabalho e Emprego, a SDS e seu gestor, Enilson Simões, foram por diversas vezes cientificados da necessidade de encaminhar a documentação relativa ao Convênio 3/2001 (peça 1, p. 23):

‘4. Inexecução Física e/ou não cumprimento do objeto

4.1. Em 15 de agosto de 2003, a SPPE, encaminhou o Ofício 407/2003, solicitando documentação comprobatória (ver Anexo II); e estipulando o prazo de 5 (cinco) dias úteis para o envio ao MTE;

4.2. Em 20 de agosto de 2003, a Social Democracia Sindical, por meio de Ofício s/n encaminhou à SPPE as justificativas e esclarecimentos aos itens apontados no relatório do GEIPSE-MTE, citado no Acórdão 851/2003.

4.3. A justificava da SDS, bem como os documentos enviados não foram suficientes para comprovar a execução dos eventos citados no acórdão. Seria necessário o envio das listas de presenças assinadas pelos participantes, a fim de se confrontar com as informações constantes do relatório do GEIP.

4.4. Em 12 de setembro de 2003, a SPPE, encaminhou o Ofício 512/2003, reiterando o teor do Ofício 407/2003.

4.5. A SDS só encaminhou a documentação solicitada pela SPPE, objetos dos Ofícios 407/2003 e 512/2003, no dia 6 de novembro de 2003, dificultando os trabalhos desta comissão quanto da análise das prestações de contas dos convênios celebrados nos exercícios de 2000, 2001 e 2003.'

5.5. Despiciendo anotar que o recorrente, Enilson Simões, era presidente da SDS à época das análises documentais feitas pela Comissão de Reexame e da Comissão de TCE, tendo ainda sido notificado por intermédio do Ofício CTCE 1/2005, que solicitou a remessa da documentação concernente aos contratos firmados com o Instituto Gente e com a entidade Qualivida (peça 2, p. 15), tendo sido regularmente notificado em 28/10/2005, conforme aviso de recebimento à peça 2, p. 16.

5.6. Diante da não apresentação da documentação, a Comissão de TCE promoveu a citação das SDS e de Enilson Simões (peça 8, pp. 19-22), com aviso de recebimento em 23/11/2006 (peça 8, p. 26).

5.7. Portanto, o recorrente tinha ciência das apurações relativas ao convênio já a partir do ano de 2003, devendo, desse modo, ter mantido a guarda da documentação comprobatória, nos termos da IN/STN 1/1997, que exigia a manutenção da documentação pelo conveniente.

5.8. Além disso, o prazo para guarda de documentos estava regulado, à época, pela IN/STN 1/1997. Esta previa, em seu art. 30, § 1º, a manutenção da documentação pelo conveniente por cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas da entidade concedente, relativamente ao exercício da concessão. Esse é o entendimento deste Tribunal, conforme se verifica no Acórdão 359/2007 – 2ª Câmara.

5.9. Desassiste razão, portanto, ao recorrente, quanto ao tópico arguido.

6. Da comprovação da correta execução das despesas (recorrentes Enilson Simões de Moura e SDS, peças 273 e 274).

6.1. Os recorrentes asseveram que a enorme quantidade de documentos entranhados nos autos pelos responsáveis, fato atestado pelo próprio acórdão recorrido, foi desconsiderada pela SecexPrevidência, constituindo-se esse conjunto em robusto acervo probatório, cujos vícios pontuais não maculariam a evidência de realização dos cursos e a execução do objeto contratado (peça 273, p. 8).

6.2. Assevera que as listas apresentadas possuem nomes completos dos inscritos, número de inscrição, **status** de aproveitamento, conteúdo programático, assinatura dos instrutores, e outras informações capazes de comprovar a qualificação técnica dos participantes, atendendo aos reclamos de decisões desta Corte, a exemplo do Acórdão 17/2005 – Plenário (peça 273, p. 8).

6.3. Afirma que, mesmo com toda dificuldade apresentada nos sistemas do MTE, o intuito dos convenientes foi sempre o de prestar o melhor serviço, o que teria sido atestado pelo órgão por meio de parecer técnico à peça 27, pp. 4-5, bem como por relatório produzido pela Universidade de Brasília, inclusive sob o aspecto quantitativo (peça 273, pp. 8-9).

Análise:

6.4. Ressalte-se que a análise realizada pelo Tribunal de Contas, embora tome por base as informações e evidências colhidas na fase interna da TCE, não está vinculada às conclusões preliminares da referida comissão.

6.5. Em penhor dos princípios da ampla defesa e do contraditório, os responsáveis são instados a apresentarem ao Tribunal suas razões e/ou documentos adicionais àqueles coletados na fase interna da tomada de contas especial. Restaria inválida, desse modo, eventual aprovação das contas da SDS pelo Ministério, sem que a documentação necessária para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos tenha sido trazida aos autos.

6.6. Tanto assim é, que o próprio Relator do acórdão vergastado acolheu a documentação apresentada intempestivamente pela SDS, que 'trouxeram informações capazes de afetar o mérito do processo de modo a atenuar a responsabilidade dos agentes envolvidos' (peça 227, pp. 2-3).

6.7. No que toca ao relatório elaborado pela Universidade de Brasília, a unidade técnica avaliou o documento com a profundidade necessária, tendo emitido percuciente parecer em seu relatório, cujo excerto ora se transcreve (peça 217, pp. 6-7).

60. O relatório elaborado pela UnB em agosto de 2002 refere-se à avaliação do programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 (peça 148, pp. 50-51, peças 149, 150 e 151, pp. 1-6). Como o próprio responsável menciona, essa avaliação abrangeu aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do Convênio 3/2001 como um todo, e não apenas do contrato ora examinado. Além disso, não estava voltada para a verificação do cumprimento das metas contratadas.

61. No quadro em que se menciona o total de 77.827 treinandos da SDS e, especificamente, do Instituto Gente no ano de 2001, a fonte das informações é o Sigae (peça 150, p. 5). Observa-se que as informações constantes do Sigae eram inseridas pela própria conveniente, sem que houvesse um mecanismo eficaz por parte do concedente no sentido de aferir e certificar a veracidade desses dados. Portanto, as informações dele extraídas não podem ser consideradas isoladamente, sem estarem respaldadas por documentos.

62. A não comunicação de falhas nos cursos pela UnB também não constitui prova da execução do contrato. Como já relatado, o objetivo da avaliação externa não era verificar o cumprimento das metas contratadas, mas fazer uma análise qualitativa. As afirmações relativas à eficiência do programa no que diz respeito ao cumprimento das metas físico-financeiras estão baseadas nos dados obtidos por meio do Sigae.

63. Dois pontos merecem destaque no relatório da UnB:

a) ao analisar a questão de infraestrutura em 2001, o texto não faz qualquer menção às instalações do Instituto Gente, havendo registro tão somente às instalações da SDS em parceria com o Qualivida (peça 150, p. 26);

b) ao tratar da metodologia da pesquisa com egressos, verifica-se que somente os alunos que concluíram o curso no período de 1998 a 2000 foram pesquisados, não fazendo parte da pesquisa os alunos que concluíram os cursos de qualificação em 2001 (peça 150, pp. 28-29, item 'b')

64. Como se observa, o relatório da UnB não supriu a falta de documentos comprobatórios das ações. Quando se analisam pontos importantes para a comprovação da realização dos cursos, como infraestrutura e relação de alunos, verifica-se que a equipe de avaliação externa não teve acesso direto à totalidade das informações, bem como que vários dados foram fornecidos à UnB pela própria SDS.

65. Assim, entende-se que a avaliação não comprova que tenham sido executadas especificamente as ações relativas ao Contrato 3/2001

6.8. Desse modo, permanecem sem comprovação, por falta de documentação hábil, a execução das metas 'a' e 'b' da avença, relativas, respectivamente, a formação de instrutores referentes a treinamentos efetuados no âmbito do Programa de Qualificação Profissional e a pesquisas de apoio 'para identificação dos setores econômicos prioritários em função da demanda por trabalhadores qualificados em anos anteriores' bem como 'priorização da identificação das oportunidades de trabalho para grupos prioritários'. Quanto à meta 'c', registrou-se a não comprovação do treinamento de conselheiros estaduais do trabalho (2.100 alunos), bem como a não capacitação de 1.048 dos 8.380 treinandos previstos para os cursos que especifica (peça 227).

6.9. Desse modo, não há como acolher as razões recursais.

7. Das falhas na quantificação adequada do débito (recorrentes Enilson Simões de Moura e SDS, peças 273 e 274)

7.1. O recorrente Enilson Simões de Moura argumenta que o TCU, em diversas ocasiões, malgrado reconheça a irregularidade das contas, não imputa débito aos responsáveis, ante a existência de dano de difícil quantificação, eis que a metodologia de cálculo não atenderia às exigências do art. 210, § 1º, do RI/TCU (peça 273, p. 10).

7.2. Sustenta sua tese mencionando o Acórdão 1.582/2007 – 1ª Câmara, segundo o qual a metodologia de cálculo deve ser precisa e coesa, não podendo carecer de rigor técnico (peça 273, p. 10).

7.3. *Invoca a aplicação, na espécie, do mesmo entendimento esposado nos autos do Acórdão 17/2005 – Plenário, haja vista as particularidades que envolveram a execução das ações no referido plano (peça 273, pp. 11-12).*

7.4. *Afirma que resta incontroversa a execução integral do contrato, não sendo possível estimar o valor real do débito em questão, e requer o trancamento das contas e o arquivamento dos autos, pela falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU (peça 273, p. 12).*

Análise:

7.5. *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 e TC-011.743/2009-9), nos quais a SDS atua também como conveniente.*

7.6. *Não é o caso destes autos. A apuração do débito aqui deu-se a partir de fontes primárias, sem necessidade de utilização de qualquer metodologia de cálculo em especial, porquanto os valores identificados como não devidos são aqueles relativos ao não treinamento de 1.048 pessoas (meta 'c'), bem como da não comprovação integral do desenvolvimento de materiais e serviços de apoio e preparação de instrutores para 76.800 beneficiários (meta 'a') e não comprovação do desenvolvimento de 10 pesquisas de apoio (meta 'b'), tomando por base a tabela a seguir:*

Origem do débito	Valor histórico
<i>Não comprovação do alcance da meta de 76.800 beneficiados com o desenvolvimento de materiais e a execução de serviços de apoio para a preparação dos instrutores responsáveis pela execução dos processos de qualificação (meta 'a')</i>	R\$ 791.040,00
<i>Não comprovação do alcance da meta de 76.800 beneficiados com o 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 (meta 'b')</i>	R\$ 975.820,00
<i>Não comprovação do alcance da meta de treinar 2.100 conselheiros estaduais do trabalho e emprego (meta 'c', parte prevista no 1º Aditivo)</i>	R\$ 174.613,15
<i>Não comprovação de 12,51% da meta de treinar 8.380 pessoas em ações de educação profissional voltadas para a inserção ou manutenção no mercado de trabalho (meta 'c', parte prevista no contrato inicial ⁽¹⁾)</i>	R\$ 152.099,00
Total	R\$ 2.093.482,16

(1) O débito relativo à não execução da parte da meta 'c' prevista no contrato inicial foi calculado tomando por base o valor de R\$ 1.215.100,00, pactuado no contrato inicial para treinamento de 8.380 pessoas, fazendo-se, assim, um simples cálculo proporcional.

7.7. *Acrescente-se que, conforme anotado pela unidade técnica, que não constam dos autos detalhamento quanto à carga horária ou o custo unitário/aluno ou treinando, fato que ensejou a apuração do débito pelo único parâmetro objetivo disponível, qual seja, o número de alunos cujo treinamento foi comprovado (peça 228, p. 13, item 108).*

7.8. *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.'

7.9. *O Acórdão 1.582/2007 – 1ª Câmara 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.

7.10. Não há como acolher, portanto, as razões recursais, neste particular.

8. Da aplicação da multa para um mesmo fato gerador (recorrentes Enilson Simões de Moura e SDS, peças 273 e 274)

8.1. O recorrente Enilson Simões de Moura argumenta que o Contrato de Prestação de Serviços 3/2001 foi celebrado no âmbito do Convênio 3/2001 e, por esse motivo, a unidade técnica propôs a não aplicação de multa para a SDS e para Enilson Moura, em razão de que essa medida já havia sido sugerida nos autos do TC-012.197/2009-0, no que diz respeito a contrato também celebrado no âmbito daquele convênio (peça 273, pp. 12-13).

8.2. Alega que, ao proferir seu voto, o Relator do feito, Ministro Vital do Rêgo, não apresentou argumento sobre a matéria, tendo condenado a SDS e Enilson Moura ao pagamento de multa de R\$ 100.000,00, quando os mesmos já haviam sido penalizados nos autos do TC-012.197/2009-0, nos termos do Acórdão 1.882/2014 – 2ª Câmara, o que caracterizaria o **bis in idem** (peça 273, p. 13).

8.3. Aponta julgados do TCU para sustentar sua tese (Acórdão 4.218/2010 – 1ª Câmara e Acórdão 3.115/2008 – 2ª Câmara). Afirma desproporcionalidade na aplicação da multa, porquanto o débito, nestes autos, seria em valor duas vezes superior ao débito apontado nos autos do TC-012.197/2009-0, sendo que a multa imputada nesta TCE foi 10 vezes superior (peça 273, pp. 13-14).

Análise:

8.4. A arguição de duplicidade de penalização (**bis in idem**) não se justifica. O processo mencionado pelo recorrente (TC-012.197/2009-0) apesar de vinculado ao mesmo Convênio 3/2001, firmado entre o MTE e a SDS, versou sobre prestação de serviços diverso, Contrato 3/2002, celebrado entre a SDS e a Cotradasp – Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura, com o objeto diverso, de ações de qualificação voltadas para inserção ou manutenção, no mercado de trabalho, de 3.900 pessoas.

8.5. De outra quadra, o Acórdão 1.882/2014 – 2ª Câmara, prolatado no âmbito daquele processo, consignou a imputação de débito no montante de R\$ 952.138,54, com a correspondente aplicação de multa, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, mesmo fundamento da cominação aplicada nestes autos, no valor de R\$ 10.000,00.

8.6. A quantificação de multa no âmbito do TCU obedece a critérios objetivos e subjetivos. No campo objetivo, deve-se verificar a gravidade da infração à norma legal ou o montante identificado como desvio ou má aplicação dos recursos do erário.

8.7. De outra banda, o elemento volitivo na conduta do agente público apenado pelo TCU é também sopesado no momento da quantificação do valor da multa a ser aplicada. É neste momento que poderá ser levada em consideração pelo Tribunal a existência de culpa ou dolo do agente público como circunstâncias subjetivas agravantes ou atenuantes na conduta do agente público para definição do valor da multa a ser-lhe aplicada. Não é outro o entendimento desta Corte quanto ao assunto, conforme se deduz dos excertos abaixo transcritos:

Acórdão 1.892/2011 – Plenário (voto): ‘Com efeito, as contas relativas ao exercício de 2003 já foram julgadas irregulares em relação aos responsáveis ouvidos no presente processo, os quais mereceram, na ocasião, a aplicação de multa. Anoto, a propósito, que a decisão é definitiva, uma vez que não há registro de recursos interpostos pelos interessados.

Sendo assim, a pretensão aduzida mediante a interposição de eventual recurso seria restrita à nova quantificação do valor da multa, o que, por encerrar juízo em grande parte subjetivo - o TCU, mesmo confirmando as irregularidades ora cogitadas, poderia concluir que não há necessidade de majorar a sanção já aplicada -, afigura-se motivo insuficiente para a impugnação do Acórdão 1.655/2006 – 1ª Câmara.’

Acórdão 2.066/2015 – Plenário (relatório): ‘15.2. A responsabilidade do gestor público na administração de recursos públicos federais sob a competência fiscalizadora do TCU é apurada de forma subjetiva. Deve-se verificar se o fato que lhe fora imputado como irregular subsume-se ou não

à norma regente, mas, ainda assim, devendo ser observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com o objetivo de verificar se as justificativas eventualmente apresentadas elidem ou não as irregularidades imputadas ao gestor. Uma vez identificada essa relação, pode o Tribunal, ao analisar o caso concreto e as justificativas apresentadas pelo gestor, aplicar as sanções previstas em sua Lei Orgânica. A imputação da penalidade de multa, assim como do débito (o que não se aplica no caso concreto), exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, sem a necessidade da existência de dolo para determinar o débito ou a multa. O elemento volitivo na conduta do agente público apenado pelo TCU deve ser sopesado no momento da quantificação do valor da multa a ser aplicada. É neste momento que poderá ser levada em consideração pelo Tribunal a existência de culpa ou dolo do agente público como circunstâncias subjetivas na conduta do agente público para definição do valor da multa a ser-lhe aplicada.'

'Acórdão 6.193/2009 – 1ª Câmara (relatório): '28. A quantificação do valor da multa é juízo de valor do Tribunal, ao proferir o julgamento, sendo que se achavam reunidos, no caso, os pressupostos objetivos e subjetivos para a aplicação da penalidade descrita no art. 57 da Lei 8.443/1992, razão pela qual não se sustenta a alegação de desproporcionalidade.'

8.8. Entretanto, no presente caso, há que se considerar a similitude de situações entre esta tomada de contas especial e o processo paradigma trazido pelo recorrente (Acórdão 1.882/2014 – 2ª Câmara), com os mesmos responsáveis, no âmbito de idêntico convênio, para a consecução de objetivos semelhantes, não obstante em contratos diversos.

8.9. Também em outro julgado, nos autos do TC-022.581/2009-6, o Acórdão 2.822/2015 – 2ª Câmara, aplicou multa aos recorrentes no valor de R\$ 10.000,00, em débito calculado no montante de R\$ 412.720,00, salientando-se que aqui o aresto versou também sobre inexecução parcial do Contrato de Prestação de Serviços 2/2001, celebrado no âmbito do mesmo Convênio 3/2001, celebrado entre o MTE e a SDS:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se examina a responsabilidade de Nassim Gabriel Mehedff, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego, de Enilson Simões de Moura, ex-dirigente da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS), dessa entidade e da Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola (Cotradasp), em virtude da inexecução do Contrato de Prestação de Serviços 2/2001, firmado pelas referidas entidades no âmbito do Planflor;

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas de 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 de R\$ 412.720,00 (quatrocentos e doze mil, setecentos e vinte 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 da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 29/8/2001, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.2 aplicar, individualmente, a Enilson Simões de Moura e 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 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;

8.10. O quadro abaixo apresenta uma visão panorâmica de outros processos envolvendo a SDS e suas contratadas, e que ensejaram a aplicação de multa aos responsáveis, em função do débito, em comparação com a cominação imputada neste processo:

Processo	Acórdão	Valor Débito (R\$)	Valor Multa (R\$)	% proporcional**
022.415/2009-6*	7.491/2015-2ª C	2.093.482,16	100.000,00	100%
012.197/2009-0	1.882/2014-2ª C	952.138,54	10.000,00	22%
022.581/2009-6	2.822/2015-2ª C	412.720,00	10.000,00	51%
013.181/2009-5	2.220/2014-2ª C	1.143.628,00	15.000,00	27%
011.362/2009-1	5.762/2014-2ª C	3.918.382,17	20.000,00	10 %
011.743/2009-8	2.317/2014-2ª C	1.228.443,60	10.000,00	17%
009.770/2009-8	1.268/2015-2ª C	3.718.216,04	100.000,00	56%

* processo ora em análise

** diferença relativa ao percentual multa/débito de cada processo em relação ao percentual multa/débito deste TC-022.415/2009-6

8.11. Percebe-se que, da dosimetria da multa aplicada em processos análogos, o Tribunal tem imputado às responsáveis um valor correspondente proporcionalmente inferior a 50%, em média, daquele aplicado nestes autos, tomando-se por base o valor do débito.

8.12. Desse modo, e considerando: a) a discrepância de valores relativos à multa aplicada neste processo e em outros processos em que os recorrentes figuram como responsáveis, vinculados a convênio idêntico; b) os recorrentes terem trazido aos autos novos documentos que comprovam a execução de parcela da avença, considerados no acórdão recorrido, pugna-se pela rejeição do presente recurso de reconsideração, com a proposta de redução, de ofício, do valor da multa imputada aos responsáveis.

8.13. Eventual redução do valor da multa deverá aproveitar a todos os recorrentes.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) não está configurada a ilegitimidade passiva do Instituto Gente;
- b) a responsabilidade pelo débito apurado pode recair sobre a pessoa jurídica da SDS e sobre seu dirigente;
- c) não houve a extrapolação do prazo de guarda da documentação;
- d) não foi afastada a inexecução parcial do objeto conveniado;
- e) não há falhas na quantificação do débito apontado;
- f) não houve mais de uma aplicação de multa para o mesmo fato gerador (**bis in idem**), entretanto, pugna-se pela redução do valor da multa para todos os recorrentes, pelos motivos expostos anteriormente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pelo Instituto Gente, pela Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (SDS) e por Enilson 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) propor, de ofício, reduzir o valor da multa imposta aos recorrentes; e
- c) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e demais órgãos interessados.”

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, ressaltando apenas que o encaminhamento de mérito deve ser pelo provimento parcial do recurso, consoante as ponderações abaixo reproduzidas:

“Embora a multa aplicada aos responsáveis por meio do acórdão recorrido tenha respeitado o limite estipulado na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Corte, anuo ao entendimento da Serur de que a sanção pode ser reavaliada, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade, a exemplo da decisão proferida no Acórdão 245/2010 – Plenário, cujo trecho do voto condutor transcrevo a seguir:

‘11. Diante dessas colocações, não tenho dúvida de que o tribunal agiu com base nas disposições legais e regimentais previstas para casos dessa natureza. Todavia, confrontando processos análogos, inclusive o TC-016.558/2005-0, que recentemente submeti à apreciação da 1ª Câmara do TCU, envolvendo também concessão de passagens e diárias a servidores destinadas a viagens para a cidade natal dos beneficiários em períodos que alcançavam finais de semana, verifiquei que as multas eram geralmente fixadas em valores inferiores aos adotados neste processo. Tal observação levou-me a questionar se as multas aplicadas aos recorrentes destes autos não teriam exorbitado os justos limites do que se pode considerar razoável para a situação.

12. Dentro dessa lógica, considero importante para o desate da matéria em apreço trazer à baila ensinamento doutrinário sustentado por renomados juristas brasileiros no sentido de que as sanções impostas pelo Estado devem obedecer aos princípios da legalidade, proporcionalidade e da razoabilidade, mesmo reconhecendo a existência de conflitos entre esses próprios princípios.’

5. Desse modo, manifesto-me de acordo com a análise da Serur, entretanto, com as devidas vênias, reputo mais adequado sugerir o encaminhamento de dar provimento parcial aos recursos de reconsideração interpostos pela SDS e por Enilson Simões de Moura, haja vista que a questão da multa está relacionada ao acórdão recorrido e a sua suposta desproporcionalidade foi alegada pelos recorrentes em suas respectivas defesas. Apesar de o Instituto Gente não ter apresentado tal alegação, eventual redução também deverá alcançá-lo, em cumprimento ao disposto no art. 281 do Regimento Interno do TCU, uma vez que as penalidades resultaram dos mesmos fatos.

6. Ante o exposto, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se no sentido de que esta Corte: conheça dos presentes recursos de reconsideração, negando provimento ao interposto pelo Instituto Gente e dando provimento parcial aos interpostos pela SDS e por Enilson Simões de Moura; reavalie o valor da multa cominada no item 9.3 e mantenha os exatos termos dos demais subitens do Acórdão 7.491/2015 – 2ª Câmara; e cientifique o Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e demais órgãos interessados.”

5. Quando o processo já se encontrava concluso em meu Gabinete, o Instituto Gente fez juntar novos documentos nos autos (peças 298 e 299) em aditamento ao recurso inicial, que são intempestivos, por não respeitarem o prazo previsto no art. 285 do RI/TCU.

6. Em síntese, as alegações contidas nessas peças reforçam as teses já desenvolvidas pelo recorrente ao longo do processo e se centram na tentativa de comprovar que outros documentos, capazes de comprovar a correta execução da avença, teriam sido fornecidos à Comissão de Reexame do MTE, mas teriam sido perdidos pelo órgão, e que, por isso, não teriam sido avaliados pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

É o relatório.