

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 003.502/2012-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA), atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda (Seter/PA).

Responsáveis: Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará (04.823.761/0001-02); Mustafá Morhy (000.471.392-34); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04).

Interessado: Gabinete do Ministro do Trabalho e Emprego - MTE (37.115.367/0001-60).

Representação legal: Alessandra Monteiro Tavares e Silva (15904/OAB-PA) e outros, representando Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará; Luana Tauinah Rodrigues de Mendonça, OAB/DF 28.949 e João da Costa Mendonça, OAB/TO 1.128, representando Suleima Fraiha Pegado.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA EXECUÇÃO REGULAR DO CONTRATO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. EXCLUSÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL. REJEITADAS AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E AS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (doc. 48), com manifestação de acordo do representante do Ministério Público (doc. 51), *in verbis*:

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, em desfavor do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – Idepar (CNPJ 04.823.761/0001-02), e dos Srs. Mustafá Morhy (CPF 000.471.392-34 – responsabilidade afastada no item 11.2 desta instrução) e Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04), diretor presidente do Idepar e Secretária de Estado do Trabalho e Promoção Social, respectivamente, à época dos fatos, em razão da não comprovação do cumprimento das metas físicas previstas, bem como pela não apresentação de documentos idôneos que comprovassem a aplicação dos recursos liberados para execução do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 46/1999, formalizado para execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 21/1999, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e o Estado do Pará, por meio da então Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social – Seteps/PA, SIAFI nº 371068.

2. O objetivo do convênio era a implementação do objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 46/1999, com o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor. A execução da programação, metas e recursos do

exercício de 2000, previa a implementação de onze cursos, distribuídos em 25 turmas, envolvendo 550 treinandos.

HISTÓRICO

3. Conforme disposto no 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 46/1999 (Peça 2, pp. 120-122), foram previstos R\$ 71.515,90 para a execução do objeto, dos quais R\$ 63.665,90 seriam repassados pelo contratante (Seteps/PA) e R\$ 7.850,00 corresponderiam à contrapartida do contratado (Idepar).

4. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante as ordens bancárias nº 2000OB4077-2, 2000OB05256-5 em duas parcelas iguais de R\$ 25.466,36, e 2000OB05731-2, no valor de R\$ 12.733,18, emitidas em 18/10/2000, 15/12/2000 e 2/1/2001, respectivamente. Os recursos foram pagos por meio de cheques, conforme documentos na peça 2; pp. 150, 166 e 180.

5. O ajuste vigeu no período de 26/9/2000 a 30/12/2000 e previa a apresentação da prestação de contas até 28 de fevereiro de 2003, conforme cláusulas 10.2 e 13ª do Termo de Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 21/99 – Seteps/PA.

EXAME TÉCNICO

6. Extraiu-se do relatório de tomada de contas especial (peça 2; p. 313 – 351) que os fatos geradores do dano ao erário enfocados nesta tomada de contas especial são:

a) inexecução do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 046/99 - Seteps em decorrência da não comprovação física de realização, pela entidade, da totalidade das ações contratadas;

b) ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;

c) ausência de comprovação do atendimento às exigências contratuais;

d) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do aditivo/contrato;

e) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do aditivo/contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais.

7. Além dos fatos que motivaram a instauração da TCE, foram apontadas as seguintes ocorrências:

a) habilitação de instituição que não atendeu aos requisitos de cadastramento do plano estadual de qualificação;

b) utilização irregular do expediente "dispensa de licitação" para contratação direta da entidade.

8. Preliminarmente, considerando que no TC-022.983/2009-2, que tratou de parcela do mesmo contrato administrativo objeto da presente TCE, logrou o Idepar trazer aos autos documentos idôneos que, ao fim, este Tribunal considerou suficientes para comprovar a execução das despesas impugnadas (Acórdão 1801/2012-2ª Câmara), foi proposta, em instrução de peça 13, diligência ao Idepar para que apresentasse documentos técnico-pedagógicos (listas de presença, fichas de matrícula, diários de classe, comprovantes de entrega de material didático), contábeis e financeiros que servissem para comprovar a execução das metas previstas no 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 46/1999 e que importaram no valor repassado de R\$ 63.665,90.

Promovida a diligência alvitrada (peças 16 e 17), não se obteve resposta do Idepar, obviamente por não possuir a documentação mínima que comprovasse a realização dos cursos objeto, considerando que a jurisprudência deste Tribunal tem considerado como suficiente, em casos análogos, a demonstração da contratação de instrutores, da participação dos alunos e da realização do curso em determinado local.

9. Ante os fatos acima descritos, o tomador de contas concluiu pela configuração de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 63.665,90. A responsabilidade pelo prejuízo ao erário foi imputada ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – Idepar (CNPJ 04.823.761/0001-02), ao Sr. Mustafá Morhy (CPF 000.471.392-34) e à Sra. Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04), ocupantes dos cargos de diretor presidente do Idepar e Secretária de Estado do Trabalho e Promoção Social, no período da vigência do contrato administrativo. Quanto ao Sr. Mustafá Morhy, diretor presidente do Idepar, opinou-se pelo não cabimento da citação do responsável, uma vez que a jurisprudência do TCU vem afastando a responsabilidade do gestor da entidade executora dos recursos em casos análogos (vide Acórdão 1310/2014 – TCU – Plenário).

10. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria ratificando as conclusões do tomador de contas especial quanto à caracterização do dano ao erário e certificou a irregularidade das contas dos responsáveis (peça 2, pp. 393-397). O dirigente do órgão de controle interno emitiu parecer de sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 2, pp. 399-401).

11. Concluiu-se pela definição de responsabilidade solidária do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – Idepar e da Sra. Suleima Fraiha Pegado acerca das irregularidades descritas no item 6, subitens a e b:

“a) inexecução do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 046/99 - Seteps em decorrência da não comprovação física de realização, pela entidade, da totalidade das ações contratadas;

b) ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;”

E apenas da Sra. Suleima Fraiha Pegado pelas irregularidades do item 6, subitens c, d e e, a seguir transcritos:

“c) ausência de comprovação do atendimento às exigências contratuais;

d) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do aditivo/contrato;

e) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do aditivo/contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais.”

Ademais, propôs-se a audiência da responsável citada em razão dos fatos apontados no item 7 acima, a seguir transcrito:

“a) habilitação de instituição que não atendeu aos requisitos de cadastramento do plano estadual de qualificação;

b) utilização irregular do expediente ‘dispensa de licitação’ para contratação direta da entidade.”

12. Em cumprimento ao despacho do Secretário (peça 20), foi promovida a citação dos responsáveis Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – Idepar e da Sra. Suleima Fraiha

Pegado, mediante os Ofícios 1374 e 1375/2014 (peças 23 e 21, respectivamente), datados de 9/7/2014.

13. Efetuou-se, ainda, a audiência da Sra. Suleima Fraiha Pegado, por meio do Ofício 1376 (peça 22), datado de 9/7/2014.

14. O Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará e a Sra. Suleima Fraiha Pegado tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 32, 28 e 27, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa/razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 34 e 38. A responsável Suleima Fraiha Pegado também foi ouvida em audiência por meio do Ofício 1376/2014 (peça 22), em decorrência das irregularidades descritas no item 7.

15. Em resposta aos ofícios de citação os responsáveis alegaram:

15.1. Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará

15.2. Por meio de seu procurador, o Sr. Nilson Monteiro de Azevedo, Diretor Presidente do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará, apresenta resposta ao Ofício 1374/2014 (peça 45), na qual defende, resumidamente, que no contrato administrativo inexistente obrigação de prestar contas, pois não haveria, segundo ele, no direito positivo, qualquer disposição que assim determine.

15.3. **Análise:** Ao contrário do argumento do defendente, em recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (Mandado de Segurança 24.379), firmou entendimento acerca do papel do Tribunal de Contas da União de impor sanções aos responsáveis por lesões ao patrimônio público, mesmo que sejam pessoas físicas ou jurídicas sem vinculação com o Poder Público. Em caso análogo, a 1ª Turma do STF negou pedido para derrubar decisão do TCU sobre acordo firmado entre uma empresa privada e um órgão federal. Portanto, cabe a responsabilização do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará no caso em tela. Deve-se, portanto, dar prosseguimento ao processo.

15.4. Suleima Fraiha Pegado

15.4.1. Por meio de sua procuradora, a Sra. Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária de Estado do Trabalho e Ação Social, apresenta respostas de igual teor aos Ofícios 1375 e 1376/2014 (peças 39 e 40).

15.4.2. Resumidamente, alega que o convênio que deu origem à presente tomada de contas foi regularmente executado, alcançando resultado social relevante.

15.4.3. Argui que, em face da falta de estrutura do órgão, à época, algumas providências deixaram de ser adotadas, em especial, a elaboração intempestiva da prestação de contas, o que não impediu a sua aprovação pelo órgão concedente.

15.4.4. Argumenta que, por razões posteriormente advindas, foi instaurada a TCE, oportunidade em que toda a documentação foi solicitada pela comissão e a ela fornecida pela Secretaria. As cópias mantidas na Secretaria, com o advento da nova Administração do Estado, foram destruídas sem procedimento formal.

15.4.5. Expõe que, diante da citação realizada pelo TCU, solicitou a documentação entregue à comissão de tomada de contas especial. No entanto, o material já se encontrara no arquivo morto do órgão, o que, segundo a defendente, impossibilitou a sua defesa em tempo hábil.

15.4.6. Alega que é de seu conhecimento a necessidade de municiar seus argumentos com os respectivos documentos probatórios. Entretanto, apesar de não tê-los, pelos motivos acima expostos, narra os fatos que considera expressão da verdade.

15.4.7. *A defendente pede a aplicação do instituto jurídico da analogia com outros processos cujas contas de mesma origem foram aprovadas.*

15.5. **Análise:** *uma vez que a defendente não apresentou fatos novos e argumentos acompanhados de documentação comprobatória, pode-se afirmar que as alegações não elidiram as irregularidades apontadas na instrução inicial. Ao caso não se aplica a analogia, visto que, nos processos submetidos ao Tribunal de Contas da União, na forma de processos de contas (ordinárias ou especiais), por imperativo constitucional, compete ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por ele geridos. Portanto, se a ex-gestora não conseguiu afastar a sua responsabilidade em suas alegações, cabe o prosseguimento do feito.*

15.5.1. *Entende-se que as irregularidades que não geraram dano também não foram afastadas por meio da audiência, porém, tendo em vista que será proposta multa decorrente do débito, entende-se que uma segunda, com fundamento no art. 58, da Lei nº 8.443/92, seria dispensável, pelo que se proporá apenas a multa prevista no art. 57, da sobredita norma.*

CONCLUSÃO

15. *Em face da análise promovida nos itens 14.3 e 14.5 da presente instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará e da Sra. Suleima Fraiha Pegado, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.*

16. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.*

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

17. *Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a cobrança de débito referente ao dano apontado nesta TCE e aplicação de multa.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará, CNPJ 04.823.761/0001-02.*

b) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e §§ 3º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, na condição de ex-Secretária de Estado do Trabalho e Ação Social, e condená-la, em solidariedade, com o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará, CNPJ 04.823.761/0001-02, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, pelos fatos apontados abaixo:*

I. *Em solidariedade, a Sra. Suleima Fraiha Pegado e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará*

Irregularidades:

I. a) *inexecução do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 046/99 - Seteps em decorrência da não comprovação física de realização, pela entidade, da totalidade das ações contratadas;*

I. b) *ausência de comprovação, por meio de documentos físico-financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;*

II. *Individualmente, a Sra. Suleima Fraiha Pegado.*

Irregularidades:

II. c) *ausência de comprovação do atendimento às exigências contratuais;*

II. d) *omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do aditivo/contrato;*

II. e) *omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do aditivo/contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais.*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
25.466,36	18/10/2000
25.466,36	15/12/2000
12.733,18	2/1/2001

Valor atualizado até 28/7/2014: R\$ 164.015,39

c) *aplicar, com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, multa individual, à Sra. Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, e ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará, CNPJ 04.823.761/0001-02, fixando o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor.*

d) *autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno/TCU, caso não atendida a notificação.*

e) *autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os juros de mora devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU.*

f) *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.*

É o relatório.