

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 011.940/2012-3

Natureza: Recursos de reconsideração (em Tomada de contas especial)

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará-Seteps/PA (atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda do Estado do Pará)

Recorrentes: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural-Emater/PA (05.402.797/0001-77); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04); e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural-Fadex (04.454.196/0001-45).

Advogados constituídos nos autos: João Luis Brasil Batista Rolim de Castro (OAB/PA 14.045); Luana Tainah Rodrigues de Mendonça (OAB/DF 28.949); e outros

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO DO OBJETO. AÇÕES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PROVIMENTO PARCIAL. EXCLUSÃO DAS MULTAS APLICADAS.

## RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PA), pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), e pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural (Fadex) contra o Acórdão 4.453/2014-1ª Câmara, corrigido materialmente pelo Acórdão 146/2015-1ª Câmara, proferido em sede de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades em convênio (Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional/ICTI 29/2001) para execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. Consoante o mencionado acórdão, foram evidenciadas as seguintes irregularidades no ICTI 29/2001 e aditivos, firmados entre a Seteps/PA e a Emater/PA, com a interveniência da Fadex: (i) autorização, ordenação e liberação de recursos, sem comprovação das exigências contratutais; e (ii) inexecução do objeto, em decorrência da não-comprovação, por meio de documentos físicos idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais.

3. Mediante a decisão ora recorrida, a Sra. Suleima Faiha Pegado, os Srs. Ítalo Cláudio Falesi e Domingos Anchieta de Paula Lopes, a Fadex e o Emater/PA tiveram suas contas julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, bem como foram condenados solidariamente ao débito no valor original de R\$ 493.319,00. Além disso, sofreram pena de multa individualizada, no valor de R\$ 125.000,00, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Irresignados com a deliberação, a Sra. Suleima Fraiha Pegado, a Emater/PA e a Fadex ingressaram com recursos de reconsideração, os quais mereceram a seguinte análise no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), com transcrição parcial (peça 106):

**“EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

*3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 98-101), ratificados à peça 103 pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA, Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural – Fadex e Sra. Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 4453/2014 – TCU – Primeira Câmara, suspendendo os efeitos dos subitens 9.3 a 9.5 em relação aos recorrentes.*

*3.1. Deve-se asseverar que a Emater e a Fadex, com fundamento na presença de fumus boni iuris e periculum in mora, requerem que seja concedido efeito suspensivo ao presente recurso (peça 77, p. 11 e peça 91, p. 10). Esclarece-se que o conhecimento do presente recurso interposto de forma tempestiva garante a atribuição dos efeitos devolutivo e suspensivo aos itens recorridos do acórdão condenatório, com fundamento nos arts. 33 da LO/TCU e 285 do RI/TCU.*

**EXAME DE MÉRITO**

**4. Delimitação**

*4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir se:*

- a) houve ocorrência de prescrição;*
- b) houve o cumprimento do objeto do contrato;*
- c) há a necessidade de realização de diligência para aferir o cumprimento do Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional 21/1999 Seteps;*
- d) houve a ocorrência de bis in idem e se há necessidade de sobrestamento do presente feito;*
- e) a gestão atual da Emater possui responsabilidade pelo ressarcimento do débito;*
- f) é possível afastar o dano ao erário.*

**Suposta ocorrência da prescrição**

*5. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA e a Fadex alegam que o débito encontra-se prescrito. Isso porque o débito é datado de 2001 e o prazo máximo para efetuar sua cobrança seria de 5 anos, nos termos do art. 206, § 5º, da Lei 10.406/2002 (peça 71, p. 3 e peça 91, p. 4).*

*5.1. Ressaltam que a instauração da tomada de contas especial foi publicada em 31/1/2005 e somente em 29/7/2013 que a recorrente foi notificada, tendo transcorrido um prazo superior a 8 anos e, por consequência, está caracterizada a prescrição, na modalidade intercorrente.*

*5.2. Esclarecem que a prescrição intercorrente ocorre quando a ação é promovida e, por falta de manifestação por ambas as partes, o processo permanece paralisado por mais de 5 anos, sem haver nenhuma providência capaz de finalizar o litígio (peça 71, p. 4-5 e peça 91, p. 5).*

*5.3. Destaca que a prescrição intercorrente está prevista de forma expressa na Lei 9.873/1999, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal (peça 71, p. 4 e peça 91, p. 5).*

**Análise**

*5.4. Quanto ao débito, ressalta-se que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão*

2709/2008-Plenário, pacificou seu entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Tal se coadunou com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida no julgamento do Mandado de Segurança 26.210, publicado no Diário Oficial da União de 10/10/2008.

5.5. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

5.6. O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.

5.7. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.

5.8. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional do TCU, observa-se que não seria possível aplicar a sanção, por ter esgotado o prazo prescricional.

5.9. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 2001 e 2002 (peça 47), sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em 2011 e 2012. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1727/2003-1ª Câmara e 1930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

5.10. Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão somente estaria prescrita em 11/1/2013. A aplicação da multa ocorreu após esse termo, apenas em 2014, com a prolação do Acórdão 4453/2014 – TCU – Primeira Câmara em 19/8/2014 (peça 47).

5.11. Deve-se analisar, neste caso, as causas interruptivas da prescrição. Verifica-se que a citação dos responsáveis ocorreu nas seguintes datas: a) Suleima Fraiha Pegado – Ofício 1304/2013 (peça 17) e aviso de recebimento em 28/9/2013 (peça 22); b) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA – Ofício 1301/2013 (peça 20) e aviso de recebimento em 16/10/2013 (peça 26); c) Domingos Anchieta de Paula Lopes – Ofício 1298/2013 (peça 18) e aviso de recebimento em 30/9/2013 (peça 24); d) Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural – Ofício 1302/2013 (peça 19) e aviso de recebimento em 16/10/2013 (peça 27); e) Ítalo Cláudio Falesi – Ofício 1303/2013 (peça 21) e aviso de recebimento em 7/10/2013 (peça 25). Dessa forma, verifica-se que as citações dos responsáveis ocorreram após o transcurso de mais de 10 anos do termo a quo para a contagem do prazo prescricional, tendo operado a prescrição da pretensão punitiva.

5.12. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as

sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

5.13. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal não se operou no caso em exame. Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pelo Tribunal em 3/4/2012 (peça 1, p. 1), com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em 3/4/2012+5, sem considerar as causas interruptivas da prescrição. A sanção, como dito, foi aplicada em 19/8/2014 (peça 47), antes desse termo.

5.14. Do exposto, alinha-se à corrente que defende a prescrição baseada no Código Civil e, portanto, entende-se estar prescrita a pretensão punitiva.

#### **Cumprimento do objeto do contrato**

6. A Emater/PA e a Fadex, em síntese, alegam que o cumprimento do contrato se comprova pelo próprio repasse dos recursos que somente ocorria quando a coordenadora do programa atestasse o cumprimento da respectiva fase do projeto de execução apresentado e parte integrante do convênio (peça 71, p. 6 e peça 91, p. 6).

6.1. Dizem que a análise perpassava não apenas pela prestação de contas sob a ótica financeira, mas, principalmente, sobre a comprovação da execução das metas físicas (peça 71, p. 6 e peça 91, p. 7).

6.2. Juntam, na presente oportunidade, documentação comprobatória da realização dos cursos.

#### **Análise**

6.3. Inicialmente incumbe ressaltar que a comprovação da execução do objeto do contrato não se faz pelo repasse dos recursos. Tal deve ser comprovado por meio dos documentos idôneos, consistentes e suficientes a fim de evidenciar que os recursos liberados foram integralmente aplicados no objeto do contrato.

6.4. O Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues teceu as seguintes considerações sobre o contexto das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor (Acórdão 1310/2014 – TCU – Plenário):

‘Na linha de precedentes desta Corte que analisaram o contexto do planejamento das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, em 1999, restou evidenciada a ausência de termos de referência elaborados pelo órgão setorial da União que orientassem os convenientes quanto à forma adequada de seleção e contratação de executores, fiscalização e supervisão das ações de qualificação profissional.

Em razão das lacunas de elementos estruturantes do programa de governo federal, sem descurar da importância que a lei atribui aos procedimentos administrativos destinados à seleção e contratação dos executores, bem como o acompanhamento das avenças, tais falhas acabam por serem absorvidas pelo fato ilícito que considero mais grave: a não comprovação da efetiva realização das ações de qualificação do trabalhador.’

6.5. Destaca-se abaixo trechos do voto do Acórdão 3541/2014 – 2ª Câmara no qual o Ministro Relator José Jorge relatou a sistemática de atuação do TCU na análise dos processos relativos ao Planfor:

‘2. O contrato em exame é mais um dos contratos decorrentes do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999, celebrado com a então Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social - Seteps/PA, tendo como objeto a cooperação técnica e financeira para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional.

3. As falhas identificadas neste processo também foram observadas em outros contratos firmados pela Seteps/PA e já apreciados por esta Corte. O Tribunal vem se posicionando caso a caso, sempre examinando se os documentos apresentados são aptos a comprovar o cumprimento do objeto pactuado. Transcrevo, a seguir, excerto do Voto condutor do Acórdão 1801/2012 - 2ª Câmara, de minha autoria, onde detalho o assunto:

‘7. Como bem assinala o MP/TCU, por diversas vezes o TCU se debruçou sobre o tema, e o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 2204/2009-Plenário bem traduz o entendimento desta Corte de Contas acerca da aplicação dos recursos do PLANFOR à época dos fatos tratados nos presentes autos:

**‘Releva, contudo, destacar algumas peculiaridades do Planfor. Esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar seguidas Auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, de forma a atenuar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, tal qual exposto no voto condutor do Acórdão 1794/2003-Plenário.**

Destaco ainda que das 42 tomadas de contas especiais instauradas em relação aos recursos do Planfor/DF-1999, 40 já foram apreciadas por esta Corte, sendo que em 19 constatou-se o não cumprimento parcial ou integral do objeto pactuado, de forma que foram os responsáveis condenados em débito solidariamente com as entidades contratadas.

Por outro lado, nas demais TCE’s, embora não justificadas outras irregularidades, considerou-se que foram apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a execução do objeto, de forma que as contas dos responsáveis ou foram julgadas regulares com ressalva (18 processos) ou irregulares sem débito e com aplicação de sanção (3 processos).

**Esses dados estão a demonstrar que esta Corte vem pautando suas decisões de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, sem generalizações e sempre buscando verificar se foram atingidos os objetivos de cada contratação. Adotou-se assim um controle de cunho essencialmente finalístico de forma a serem consideradas amenizadas as diversas falhas verificadas nos procedimentos de execução da despesa pública.**

Essa linha de proceder, destaco, é extremamente benéfica aos gestores e entidades contratadas, pois, levando em conta a precariedade do programa como um todo, acata-se, sem descuidar do interesse público, com menos rigor os comprovantes de despesas.’ (grifos acrescidos)

6.6. Ainda no tocante ao exame desses processos, o Acórdão 5768/2014 – TCU – 2ª Câmara salienta algumas diretrizes a serem observadas na análise da documentação apresentada:

‘Para a comprovação da execução dos cursos profissionalizantes, no âmbito do Planfor, este tribunal tem considerado aptos documentos que possuem **elementos probatórios fundamentais, a exemplo da contratação de instrutores, fichas de matrícula dos treinandos, instalações físicas, certificados de conclusão do curso, listas de frequência, diários de classe, comprovante de entrega de material aos alunos, relatórios de execução técnica de turma, etc.**’ (grifos acrescidos).

6.7. Na mesma linha de entendimento, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues destacou os três elementos fundamentais probantes da realização de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdão 1310/2014 – TCU – Plenário).

6.8. Balizando-se pelos elementos acima destacados, passa-se a analisar o caso concreto e a documentação colacionada.

6.9. O Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional - ICTI 29/2001 e os aditivos 1º, 2º e 3º previam a execução de cursos com os seguintes quantitativos (peça 3, p. 110-148):

Nº de cursos	Nº de turmas	Treinandos	Custo total (R\$)
63	176	3.520	493.319,00

6.10. O ajuste foi assinado em 14/11/2001 e sua vigência final, considerando os aditivos, foi até 31/5/2002 (peça 4, p. 276/277).

6.11. No que toca à comprovação financeira, a comissão de Tomada de Contas Especial em seu Relatório Conclusivo fez uma planilha dos comprovantes financeiros enviados (peça 4, p. 279-344) e concluiu que houve a comprovação de 100% das metas financeiras (peça 4, p. 344).

6.12. Por outro lado, verificou que não houve o encaminhamento de qualquer comprovante relativo às metas físicas (peça 4, p. 344). Dessa forma, houve a glosa do valor total repassado (peça 4, p. 370).

6.13. Verificar-se-á se a Emater/PA e a Fadex agregam aos autos documentos comprobatórios da realização das metas físicas no que toca ao ajuste em análise.

6.14. Compulsando o extenso rol de documentos verifica-se que inúmeros deles estão em duplicidade e se referem a outros ajustes. Estes estão agregados aos recursos interpostos e replicados nos itens não digitalizáveis constante dos autos. Abaixo está a descrição abaixo da documentação constante dos autos:

- documentos relativos ao plano de educação profissional – programa agroindústria familiar – ano 2000, cuja meta era a realização de 2 cursos de agroindústria, com 40 treinandos em 2 turmas, sendo uma em Santarém e outra em Castanhal, num total de R\$ 26.009,00 (peça 71, p. 14-47 e p. 130-269; peça 93, p. 1-35; peça 94, p. 402-435);

- documentos relativos ao Plano de Educação Profissional – Programa de qualificação – ano 2000, cuja meta era a realização de 31 cursos, com 2440 treinandos e 122 turmas, em 57 municípios, num valor total de R\$ 305.060,00 (peça 71, p. 48-129 e p. 338-404; peça 72, p. 1-14; peça 94, p. 237-400);

- Regulamento Geral da entidade (peça 71, p. 270-337; peça 94, p. 436-450; peça 95, p. 1-51);

- Estatuto da entidade (peça 72, p. 16-33);

- fichas de avaliação do curso agroindústria de café – ano 2000 (peça 73, p. 1-13 e peça 74, p. 400; peça 95, p. 128-141);

- relatório de execução técnica de turma referente ao ano de 2000 (peça 73, p. 16-23, p. 26-29, p. 32-35 e peça 74, p. 396-399; peça 95, p. 124-127, p. 144-151, p. 154-157, p. 160-163);

- listagem de alunos PEP 99 e frequência – cursos realizados em 2000 (peça 73, p. 24-25, p. 30-31 e peça 74, p. 371-388; peça 95, p. 152-153, p. 158-159, p. 287-304);

- fichas de avaliação do curso organização social realizado no ano de 2000 (peça 73, p. 36-52; peça 95, p. 164-181);

- fichas de cadastramento para qualificação (peça 73, p. 53-56; peça 95, p. 182-185);

- mapa das ações de qualificação do Convênio 2/2000, no período de 1/2000 a 12/2000 (peça 73, p. 57-58, p. 61-68, p. 71; peça 95, p. 186-187, p. 190-197, p. 200-201) e mapa das ações de

qualificação consolidado do Convênio 2/2000, do período de 1/2000 a 3/2001 (peça 73, p. 59; peça 95, p. 188-189);

- resumo dos resultados dos cursos concluídos – período de realização 1/1/2000 a 31/3/2001 (peça 73, p. 69; peça 95, p. 198)
- relação de contratos relativos ao ano de 2000 (peça 73, p. 70; peça 95, p. 199);
- fichas de avaliação do curso PPOAV/Frutas e fotos (peça 73, p. 72-92 e peça 74, p. 1-101; peça 93, p. 418-450; peça 94, p. 1-236; peça 95, p. 202-266);
- relação de pagamentos relativos ao Convênio 38/2000, no valor total de 43.430,00 (peça 74, p. 105-110; peça 93, p. 240-245)
- documentos relativos ao ICTI 34/2000 (peça 74, p. 115-159 e p. 189-228; peça 93, p. 250-287, p. 317-356);
- relatórios de frequência e listagem de alunos relativos a curso realizado no ano de 1999 e 2000 (peça 74, p. 160-188; peça 93, p. 288-316);
- documentos relativos ao ICTI 38/2000 (peça 74, p. 229-292; peça 93, p. 357-417);
- fichas de avaliação de treinandos do curso PPOAV/Café (peça 74, p. 293-313);
- fichas de avaliação do curso PPOAV/Frutas realizado no período de 3 a 7/1/2001 (peça 74, p. 314-347; peça 95, p. 52-113)
- justificativas e documentos referentes ao Convênio PEP 34/38 (peça 74, p. 349-351)
- perfil da clientela por unidade executora de turmas realizada de 1/2000 a 3/2001 (peça 74, p. 352; peça 95, p. 268);
- listagem de alunos PEP/2000 (peça 74, p. 353; peça 95, p. 269);
- relação de cadastramento de candidatos para a qualificação (peça 74, p. 354-369; peça 95, p. 270-286)
- relação de certificados entregues de curso de iniciação à agroindústria realizado de 27 a 28/4/2000 (peça 74, p. 370);
- listagem de alunos de cursos realizados em 1999 (peça 74, p. 389-395; peça 95, p. 305-311);
- fichas de avaliação do curso Aplicação de Defensivos Agrícolas e de outros cursos realizados em 2000 e fotos (peça 95, p. 312-360).

6.15. Por outro lado, a Emater/PA e a Fadex agregam os seguintes documentos relativos ao Instrumento de Cooperação Técnica Interinstitucional - ICTI 29/2001 e os aditivos 1º, 2º e 3º, em análise:

- a) Documentos relativos ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – ano 2001 cuja meta era a realização de 63 cursos, com 3520 treinandos, 176 turmas e valor de R\$ 493.319,00:
  - a.1) Anexo II do projeto de qualificação do trabalhador (peça 72, p. 34-35 e peça 93, p. 37-38);
  - a.2) Plano de curso (peça 72, p. 35-154; peça 93, p. 39-156);
  - a.3) Memória de cálculo dos cursos (peça 72, p. 155-204 e p. 232-234; peça 93, p. 157-206, p. 234-236);
  - a.4) Quadro de metas físico-financeiras (peça 72, p. 205-224; peça 93, p. 207-226);

a.5) Equipe técnica/instrutores (peça 72, p. 225-231; peça 93, p. 227-233);

a.6) Curso PPOAV/Frutas – Município Óbidos - Fichas de avaliação de treinandos (peça 72, p. 235-294);

a.7) Curso PPOAV/Café – fichas de avaliação de treinandos (peça 72, p. 296-401)

6.16. Os documentos encaminhados, de fato, se referem ao ajuste em análise. Porém, não se prestam a comprovar a realização das metas físicas.

6.17. Em relação ao ajuste, foram previstos a realização de 63 cursos. Veja-se que, naquilo que se refere aos treinandos, elemento fundamental para a comprovação das metas físicas, os recorrentes agregam apenas fichas de avaliação relacionadas a dois cursos.

6.18. Tais documentos não englobam, de forma inequívoca, a totalidade dos cursos previstos e tampouco são elementos probatórios suficientes para evidenciar a realização dos dois cursos aos quais se referem.

6.19. A fim de comprovar a efetiva participação dos treinandos nos cursos, os recorrentes também deveriam ter agregado fichas de matrícula, certificados de conclusão do curso, listas de frequência, diários de classe, comprovante de entrega de material aos alunos etc.

6.20. Assim, conclui-se que a documentação colacionada não se presta a comprovar a realização das metas físicas relativas ao ajuste.

#### ***Alegada necessidade de realização de diligência***

7. A Emater/PA e a Fadex aduzem que o TCU não ponderou corretamente as provas e circunstâncias constantes nos autos (peça 71, p. 7 e peça 91, p. 7).

7.1. Alegam ser imprescindível a realização de diligência por parte do TCU com o intuito de buscar a verdade real (peça 71, p. 7 e peça 91, p. 7).

7.2. Requerem, caso não haja o acatamento das razões apresentadas no recurso quanto ao cumprimento do objeto, que o feito seja convertido em diligência, a fim de se averiguar a veracidade da documentação anexa ao presente recurso, bem como seja realizada entrevista junto aos capacitados do contrato em análise para confirmar a realização dos cursos pactuados e a expedição de diplomas e certificados (peça 71, p. 7 e peça 91, p. 7).

#### ***Análise***

7.3. Os argumentos não devem ser acatados.

7.4. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção das provas (acórdãos 1599/2007-Plenário, 611/2007-1ª Câmara e 1098/2008-2ª Câmara).

7.5. Nessa linha de entendimento, também não cabe ao TCU realizar entrevista a fim de comprovar a realização dos cursos. Inclusive, em relação a tais provas, a jurisprudência pacífica do TCU é de que essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os dispêndios realizados (Acórdãos 153/2007-Plenário, 1293/2008-2ª Câmara e 132/2006-1ª Câmara).

7.6. Como mencionado no relatório que precedeu o voto condutor do Acórdão 2257/2007-TCU-1ª Câmara, 'o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa', pois ao recorrente, quando da citação, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos.

7.7. Desse modo, não há como acolher o pleito dos recorrentes.

**Suposta ocorrência de bis in idem e necessidade de sobrestamento do presente feito (peça 71, p. 7 e p. 11 e peça 91, p. 9 e p. 11)**

8. A Emater/PA e a Fadex dizem que existe processo judicial (processo 2009.39.00012299-0 – 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém) discutindo e cobrando idêntica restituição do valor contido no presente processo.

8.1. A Emater/PA aduz que, se for mantido o procedimento administrativo, haverá dupla penalização do recorrente. Invoca o princípio do non bis in idem.

8.2. As recorrentes também defendem a necessidade de sobrestamento do presente feito em decorrência do Recurso Extraordinário 669.069, que trata da matéria relativa à imprescritibilidade das ações de improbidade administrativa.

8.3. Requerem, por fim, o arquivamento do presente processo.

#### **Análise**

8.4. Os recorrentes alegam que o julgamento no âmbito judicial constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas.

8.5. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a 'responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal'. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que 'não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato'.

8.6. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

8.7. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

'O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.'

8.8. Quanto ao processo mencionado (processo 2009.39.00012299-0 – 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belém), em consulta ao site da Justiça Federal – Seção Judiciária do Pará verifica-se que há sentença datada de 23/9/2014.

8.9. Do documento extrai-se que o processo tratou de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal por ato de improbidade administrativa contra Suleima Fraiha Pegado, Leila Nazaré Gonzaga Machado, Ana Catarina Peixoto de Brito, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – Emater e Ítalo Cláudio Falesi.

8.10. Tal objetivava a condenação dos requeridos nas penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 e ressarcimento integral dos danos causados ao erário, em decorrência das irregularidades encontradas na aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 - Seteps, firmado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado do Pará para a execução de atividades no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, no quadriênio de 1999 a 2002, **mais especificamente em relação ao Contrato 23/1999 - Seteps/PA.**

8.11. Primeiramente, verifica-se que não se refere ao contrato ora analisado. Além disso, houve a extinção do feito sem a resolução do mérito em decorrência da ilegitimidade passiva e da inadequação da via eleita. Assim, não há como utilizar o julgado como elemento de convicção para o presente processo.

8.12. O Recurso Extraordinário 669.069 trata de objeto diverso do ora analisado, conforme afirmado pela recorrente, e se refere às ações de improbidade administrativa, não constituindo óbice para o prosseguimento do presente processo.

8.13. Por todo o exposto, não se verifica a ocorrência de bis in idem e a necessidade de sobrestamento do presente feito não devendo ser acolhidos os argumentos apresentados.

**Ausência de responsabilidade da gestão atual da Emater/PA, bem como da empresa em relação ao débito (peça 71, p. 9-11 e peça 91, p. 9)**

9. A Emater/PA e a Fadex dizem que a gestão atual não possui responsabilidade pelas irregularidades. Defendem que a responsabilidade pelo débito não deve ser imputada à empresa, mas sim aos agentes causadores do dano. Destacam que a Lei de Improbidade Administrativa aponta que as entidades da administração pública indireta são consideradas sujeitos passivos do ato de improbidade (art. 1º), pois é a parte mais afetada no caso de haver ato de improbidade administrativa. Assim, a entidade não poderia assumir simultaneamente a condição de sujeito ativo da conduta.

### **Análise**

9.1. De fato, como afirma a recorrente, a responsabilidade solidária pelo débito apurado na presente TCE não recai sobre a gestão atual da entidade, mas sim sobre a Emater/PA.

9.2. A responsabilidade da Emater e da Fadex está devidamente comprovada, pois estas concorreram para o cometimento do dano apurado nesta TCE, embora não tenham atuado como gestores de recursos públicos. O ICTI 29/2001 e os aditivos 1º, 2º e 3º foram firmados entre a Seteps/PA e a Emater/PA, com a interveniência da Fadex (peça 3, p. 100, p. 172, peça 4, p. 23 e p. 33).

9.3. Quanto aos gestores à época das irregularidades, deve-se salientar que houve também a responsabilização dos Srs. Ítalo Cláudio Falesi, presidente da Emater/PA, e Domingos Anchieta de Paula Lopes, Diretor executivo da Fadex.

9.4. Assim, não há que se falar em responsabilidade da gestão atual da Emater/PA pelo ressarcimento do débito.

### **Dano ao Erário**

10. Suleima Fraiha Pegado defende não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 58):

a) não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento;

b) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos;

c) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão;

d) o Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos; e

e) houve o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas quanto a execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 2713/2012 – TCU – Segunda Câmara, 1972/2014 – Primeira Câmara, 1801/2012 – TCU – Segunda Câmara, 369/2014 – TCU – Segunda Câmara e 1437/2014 – TCU – Segunda Câmara, sendo, a seu ver, atenuante o fato de outros contratos terem sido regularmente executados, pois sua conduta se manteve a mesma nos demais ajustes.

10.1. Deve-se destacar, por fim, que a recorrente pleiteia notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa, na sustentação oral, oferecer documentos necessários, os quais continuariam na busca.

#### **Análise**

10.2. Esclareça-se, primeiramente, que a recorrente foi condenada em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano.

10.3. A recorrente alega que, por diferenças e rivalidades políticas, não está sendo possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

10.4. Tal argumento não deve ser aceito, pois a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União, por meio de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.

10.5. Ressalte-se, ainda, que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração local, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007–Plenário.

10.5. Portanto, em realidade, cabia à Sra. Suleima, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, por meio dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.

10.6. Conforme se observa dos autos e da documentação ora apresentada pela Emater/PA e pela Fadex a sua maioria não guarda correlação com o ajuste em análise e aquela que a ele se refere não é suficiente para evidenciar o cumprimento das metas físicas e, dessa forma, não se presta a comprovar a realização das ações de qualificação.

10.7. As alegações de inexistência de má-fé e de locupletamento não socorrem à recorrente, pois tais elementos não fundamentaram a imputação do débito e da multa.

10.8. A Sra. Suleima Fraiha Pegado, na condição de Secretária Executiva do Trabalho e Promoção social, foi a signatária do ICTI 29/2001 e dos 1º, 2º e 3º termos aditivos (peça 3, p. 100-

108, p. 172; peça 4, p. 23 e p. 33-35). Esta deixou de exigir da contratada a comprovação de que os recursos foram efetivamente e integralmente utilizados na realização das ações pactuadas.

10.9. Nessa linha, o fundamento da condenação em débito da recorrente decorreu da ausência de comprovação esmerada dos gastos realizados, com o conseqüente prejuízo ao erário. Por sua vez, a aplicação de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10.10. Por fim, cabe ressaltar que, neste momento, nos autos do recurso de reconsideração, é assegurada aos responsáveis a plenitude do direito de produzir todas as provas que entenderem cabíveis, bem como a oportunidade de colaborar para o esclarecimento dos fatos.

10.11. Entretanto, a simples interposição de recurso, desacompanhado de documentos que comprovem a execução do objeto do ajuste, não a socorre para afastar o débito e a multa, ante a obrigação constitucional de comprovar a execução do referido ajuste.

10.12. No que toca ao Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário, entende-se que tal julgado não vincula o presente.

10.13. Primeiramente, deve-se destacar que a jurisprudência é livre para evoluir de acordo com a mudança de entendimento. Nenhum julgador está vinculado a entendimento proferido por outro julgador, desde que devidamente fundamentado o seu encaminhamento, o que ocorreu no presente caso.

10.14. Ademais no Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário verificou-se a realização dos cursos, diferentemente da situação observada no presente processo:

*‘Analisando-se os documentos relativos à execução dos cursos (Fichas de Controle de Presença e Entrega de Vale Transporte e listas de presença), foi verificado que foram ministrados cursos a 3312 alunos, sendo esse número superior ao pactuado. Em relação à carga horária total de cursos ministrados, após condescendente análise dos documentos apresentados, verificou-se que foram ministradas 9.065 horas-aula, sendo que o previsto era 10.370.*

*Entretanto, como o número de treinandos foi atingido e como as diversas ocorrências possíveis de acontecer na realização de um treinamento de tal magnitude podem justificar, por exemplo, a aglutinação de turmas, entendo, na linha dos pareceres precedentes, que essa diferença no número de horas-aula ministradas não possui maior relevância.*

*Assim restou permitida a conclusão de que o objeto pactuado foi executado, não havendo, pois, que se falar na imputação de débito aos responsáveis. ‘*

10.15. Por fim, ressalve-se que julgamentos pela regularidade com ressalvas de suas contas em relação à execução de outros ajustes não são garantia da boa e regular aplicação dos recursos em todo e qualquer convênio que tenha gerido recursos públicos, o que deve restar demonstrado em cada caso concreto.

10.16. Quanto ao pleito da realização de notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários, deve-se esclarecer que a ausência da intimação pessoal da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa.

10.17. A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:

**‘EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA**

**SESSÃO. DESNECESSIDADE.** 1. *Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União.* 2. *O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União.* 3. *Agravo regimental ao qual se nega provimento.* (grifos acrescidos)

10.18. *Desta forma, o pleito da recorrente não pode ser acolhido.*

### **CONCLUSÃO**

11. *De forma preliminar, se observa no presente processo a prescrição da pretensão punitiva com fundamento na prescrição baseada no Código Civil, devendo ser dado provimento aos recursos da Emater/PA e da Fadex quanto a este ponto. Por se tratar de matéria de ordem pública, foi feita a análise em relação aos demais responsáveis tendo sido também verificada a prescrição da pretensão punitiva.*

11.1. *Quanto ao mérito, a principal irregularidade verificada no presente processo se referiu à não comprovação da execução das ações de educação profissional contratadas.*

11.2. *A documentação colacionada pela Emater/PA e pela Fadex, em sua maioria, não se referiu ao ajuste em exame. Aquela relativa ao ICTI 29/2001 não foi suficiente para comprovar a realização das metas físicas e, dessa forma, não serviu para evidenciar as ações de qualificação profissional. Ademais, a Sra. Suleima Fraiha Pegado não agrega argumentos e nem documentos a fim de afastar o dano ao Erário verificado.*

11.3. *Os elementos constantes dos autos foram suficientes para a glosa do débito, não havendo que se falar em realização de diligência para comprovar a realização dos cursos. Ademais, a reponsabilidade da gestora do contrato (Suleima Fraiha Pegado), bem como da empresa contratada para a realização dos cursos (Emater/PA) e da Fadex estão evidenciadas, pois todos contribuíram para o dano ao Erário verificado.*

11.4. *Por fim, não foi verificada a ocorrência de bis in idem e necessidade de sobrestamento do presente feito.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

12. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PA, Suleima Fraiha Pegado e pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Extensão Rural - Fadex contra o Acórdão 4453/2014 – TCU – Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:*

*I - conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial a fim de excluir a multa objeto do subitem 9.4 do Acórdão 4453/2014 – TCU – Primeira Câmara;*

*II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará.”*

5. O corpo diretivo da Serur e o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) aquiesceram à aludida proposta (peças 107 a 109).

É o relatório.