

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 003.539/2012-1

Natureza: Recurso de Reconsideração

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Pará

Responsáveis: Ana Catarina Peixoto de Brito (151.577.842-87); Departamento Regional do Senai no Estado do Pará (33.564.543/0012-43); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (33.564.543/0001-90); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04)

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (00.461.251/0001-22)

Representação legal: Fernando de Moraes Vaz (5773/OAB-PA) e outros (peça 26); Luana Tainah Rodrigues de Mendonça (28.949/OAB-DF) e outros (peças 7-8, 56)

Interessados em sustentação oral: Ana Catarina Peixoto de Brito, Suleima Fraiha Pegado.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. CONVÊNIO MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99-SETEPS/PA. PLANFOR. SENAI/PA. DESPESAS NÃO COMPROVADAS. ACÓRDÃO 4.579/2014-1ª CÂMARA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. ALCANCE DE METAS FÍSICAS. ATENUANTES DO PLANFOR APLICÁVEIS AO CASO CONCRETO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99-SETEPS/PA, celebrado entre a União, por intermédio do MTE, e a Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social do Pará (SETEPS/PA) objetivando executar ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR naquele estado.

2. Para viabilizar a empreitada, a SETEPS contou com a participação de diversas entidades, dentre as quais o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com o qual celebrou, em 23/8/1999, o Contrato 015/99-SETEPS. Esta TCE trata especificamente de tal contrato e de seu primeiro termo aditivo, pelos quais foram destinados recursos federais de R\$ 677.843,00 à consecução do objeto, conforme quadro reproduzido abaixo:

	Valor Concedente (R\$)	Valor Conveniente (R\$)	Valor Total (R\$)
Contrato	542.274,50	6.365,00	548.639,50
Termo Aditivo 1	135.568,50	0,00	135.568,50

Total	677.843,00	6.365,00	684.208,00
-------	------------	----------	------------

3. Os autos cuidam, nesta fase, de recursos de reconsideração interpostos por Ana Catarina Peixoto de Brito, Suleima Fraiha Pegado e pelo Senai contra o Acórdão 4.579/2014-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa.

4. As peças recursais iniciais foram objeto de uma primeira análise da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal, que consta da peça 67:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado (R001-Peça 51), Ana Catarina Peixoto de Brito (R002-Peça 56) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Senai (R003-Peça 58), respectivamente, ex-Secretária Executiva da Secretaria do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará-Seteps/PA, atual Secretaria de Estado do Trabalho e Renda (Seter/PA), ex-Diretora da Universidade do Trabalho-UNITRA e Entidade executora, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 4.579/2014, prolatado na sessão de julgamento do dia 26/8/2014-Ordinária e inserto na Ata 30/2014-1ª Câmara (Peça 46).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel Ana Catarina Peixoto de Brito, conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Suleima Fraiha Pegado e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

9.3. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data especificada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

Valor original	Data da ocorrência
51.348,54	17/12/1999
241.923,40	28/12/1999

9.4. aplicar a Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.6. remeter cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Pará, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno (grifos acrescidos).

HISTÓRICO

1.2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em virtude da ausência de documentos probatórios da execução regular do Contrato 15/1999-SETEPS/PA e seu 1º TA, celebrado entre a Seteps/PA e o Senai (págs. 156-166 e 268-270 da Peça 1), cujo valor repassado somava R\$ 677.843,00, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planflor Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999 (Siafi 371068, no valor global de R\$ 43.647.186,00) e Termo Aditivo 1, às págs. 8-28 e 48-54 da Peça 1.

1.3. Após a análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, o Relator a quo, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, concluiu pela rejeição dos argumentos trazidos, resultando no julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com a condenação em débito solidário pela falta de comprovação do montante de R\$ 293.271,94, em valores originais (item 9.3 do Acórdão recorrido), e a aplicação de multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (item 9.4). Além do débito identificado, foram apontadas outras irregularidades sintetizadas no Relatório e no Voto que acompanham o Acórdão recorrido (pág. 5 da Peça 45 e pág. 1 da Peça 44).

1.4. Irresignados com a decisão do TCU, os recorrentes interpuseram os presentes recursos de reconsideração, que se fundamentam nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (Peças 60-62), ratificados pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler (Peça 65), propuseram o conhecimento dos recursos de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação

3.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir se:

- a) houve nulidade absoluta por falta de fundamentação;
- b) é cabível a aplicação do princípio da segurança jurídica e do conceito de boa-fé objetiva processual;
- c) os documentos apresentados comprovam a execução do contrato;
- d) não houve comprovação de irregularidades na aplicação dos recursos;
- e) é possível penhorar e expropriar os bens do Senai.

4. Da nulidade absoluta.

4.1. O Senai pugna, preliminarmente, pela ocorrência da nulidade absoluta por falta de fundamentação (págs. 2-11 da Peça 58).

Análise:

4.2. Insta ressaltar, inicialmente, que a jurisprudência desta Corte de Contas (v. g. Acórdãos 429/2002 e 3.195/2007, da 2ª Câmara, 153 e 932/2003, 1.932 e 3.019/2011, do Plenário), amparada na melhor doutrina e em julgados dos tribunais superiores do Poder Judiciário, no sentido de que ao julgador cumpre apreciar a matéria em discussão nos autos de acordo com os aspectos e teses pertinentes à solução da controvérsia, não estando obrigado a rechaçar, um a um, os argumentos expendidos pela parte, quando os fundamentos utilizados já lhe tenham sido suficientes para formar sua razão de decidir. Ainda, de acordo com o art. 131 do Código de Processo Civil-CPC, de aplicação subsidiária a este Tribunal, 'O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento'.

4.3. Aliás, é exatamente esse o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça-STJ, evidenciado nos julgamentos dos seguintes Embargos de Declaração, dentre outros: EDRESP 227054/SC, EDAGA 291932/BA e EDROMS 14374/SC. Posicionamento que pode ser resumida por meio do seguinte excerto de julgado do Superior Tribunal de Justiça-STJ:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO CIVIL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. PREQUESTIONAMENTO. INADMISSIBILIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.

(...)

2. Não sendo possível identificar no acórdão embargado vício algum ensejador dos aclaratórios (omissão, contradição ou obscuridade), a rejeição dos embargos é solução que se impõe.

3. O órgão julgador não está obrigado a se pronunciar acerca de todo e qualquer ponto suscitado pelas partes, mas apenas sobre aqueles considerados suficientes para fundamentar a decisão.

(...).

6. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.420 - ES (2010/0118811-3))

4.4. No caso concreto, os fundamentos para a tomada da decisão em questão foram satisfatoriamente evidenciados e apreciados tanto no Relatório, quanto no Voto que fundamentam o Acórdão recorrido (Peças 44-45), por meio dos quais ficou demonstrado que o recorrente foi condenado em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano ao Erário, pois recebeu por serviços, cuja prestação de contas não foi aprovada pela falta da documentação devida para comprovar sua execução.

4.5. Destaca-se, neste ponto, a grave irregularidade apontada nos autos desta TCE, qual seja: a ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que os recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas.

5. Da segurança jurídica.

5.1. O Senai requer que seja declarado que agiu de acordo com os preceitos da Lei 8.666/1993 e 'dentro do conceito de boa-fé objetiva, uma vez que não cometeu o conteúdo do brocardo' de vedação ao comportamento contraditório, pois compreende que atuou de forma análoga ao apurado no Acórdão 2.204/2009-TCU-Plenário. Aduz que 'deve ser mantida a lógica do precedente que julgou regulares as contas do aqui recorrente para matéria de mesma natureza' (págs. 12-13 da Peça 58).

Análise:

5.2. A decisão suscitada refere-se à análise e à comprovação ou não, naquele caso concreto, da correta aplicação dos recursos federais daquele contrato específico, o qual cabe salientar, apesar de dizer respeito ao Planfor, envolve responsáveis e ajuste sem qualquer relação com este caso concreto, em nada influenciando ou tendo qualquer ligação com a falta de comprovação da aplicação dos recursos referidos nestes autos. Não se presta, por si só, a adimplir a ausência da devida prestação de contas deste contrato, tão pouco a ensejar a aplicação do princípio da segurança jurídica ou do conceito de boa-fé objetiva processual.

6. Da execução do contrato.

6.1. O Senai alega que cumpriu o contrato em questão, com base nos seguintes argumentos (págs. 14-19 da Peça 58):

a) pondera que o Acórdão recorrido deve ser desconstituído 'com base da prova por contradição, que consagre a tese de que a impossibilidade matemática e jurídica de se demonstrar a realização de despesa porque o termo mínimo não pode ser decomposto em elementos de despesa, de uma; de duas, faça prevalecer o critério finalístico de tal maneira que recepcione a tese do esgotamento do objeto contratado que é qualificador bastante em si para se concluir que o encaixe dos fatos à norma de regência se houve sem qualquer antijuridicidade reclamando então o conceito de regularidade';

b) solicita 'que seja recepcionada a tese de que se trata de mera mora onde então a prestação ainda interessa ao credor. Desse modo, a obrigação de dar ou de pagar pode deve ser substituída pela obrigação de fazer uma vez que a demanda por qualificação profissional ainda persiste na sociedade brasileira e tanto isso é verdade que a União instituiu o PRONATEC. No ponto, pugna então o recorrente pela realização de programa de formação profissional até o limite do valor que seria devido em face da inexecução contratual, consoante equações matemáticas acima evidenciadas'.

Análise:

6.2. De plano, esclareça-se, primeiramente, que o recorrente foi condenado em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano ao Erário, pois recebeu por serviços, cuja prestação de contas não foi aprovada pela falta da documentação devida para comprovar sua execução integral.

6.3. Explicitados os motivos que conduziram a imputação do débito e da multa ao recorrente, cabe discutir se a prestação de contas extemporânea elide ou não o débito imputado e a aplicação da multa outrora afligida ao recorrente. Infelizmente não será possível proceder à análise de qualquer documentação comprobatória, uma vez que o recorrente não as trouxe.

6.4. A prestação de serviços com a Administração Pública não prescinde do regramento constitucional, legal e regulamentar que a regem para sua contratação. Bem como, a condenação por esta Corte de Contas deve seguir estritamente as hipóteses legais e regimentais, as quais não comportam a possibilidade da condenação de eventual responsável por dano ao Erário em obrigação de fazer, mas sim nos exatos termos do Acórdão recorrido.

6.5. Logo, não ficou comprovada nos argumentos apresentados pelo recorrente a devida prestação dos serviços pelos quais foi remunerado.

7. Não houve comprovação de irregularidades na aplicação dos recursos.

7.1. As recorrentes, Ana Catarina Peixoto de Brito e Suleima Fraiha Pegado, se insurgem contra a decisão dessa Corte por entenderem 'que em nenhum momento do processo restou provado sequer indícios de irregularidade da aplicação dos recursos', com base nos seguintes argumentos (Peças 51 e 56):

a) foi apresentada a prestação de contas, não havendo provas da prática de 'atos de má fé' deles, 'ou ainda, qualquer prova de locupletamento pessoal';

b) aduzem não haver dano ao Erário e que as 'despesas foram regularmente realizadas, os serviços regularmente prestados e as contas apresentadas ao ente repassador dos recursos';

c) obtemperam que em face de razões alheias a 'documentação comprobatória da despesa da qual se podia ter acesso, não foi possível obter para subsidiar a defesa oferecida em razão do advento da nova administração no Estado'. Citam os Acórdãos 2.204/2009-TCU-Plenário, 1.801, 2.713/2012 e 369/2014, todos da 2ª Câmara do TCU, e 1.437 e 1.972/2014-TCU-1ª Câmara;

d) pugnam pelo juízo analógico, por entender que teve as contas aprovadas em outros contratos celebrados pela mesma instituição, por força do mesmo convênio.

Análise:

7.2. Cabe lembrar que as recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares, com a consequente condenação em débito, pela ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que os recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas, nos termos do Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (pág. 1 da Peça 44).

7.3. O relatório do tomador de contas concluiu, ainda, que houve irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio, referentes a não comprovação da realização das metas físico-financeiras do contrato; a falta de atesto da execução dos serviços sem o implemento das condições estabelecidas no contrato; a falta de autorização, de ordenação e de liberação de recursos sem comprovação das exigências contratuais; a omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato; e a omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato.

7.4. De plano, esclareça-se, preliminarmente, que a recorrente teve julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela ausência de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais.

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

7.6. Observa-se que a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União Federal, através de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.

7.7. 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. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. 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.

7.8. Ademais, ao receber os recursos a recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que estiveram à frente de seu cargo na administração estadual.

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

7.10. No caso concreto, os gestores responsáveis pela devida prestação de contas, solidários na condenação, já haviam sido admoestados de suas condutas irregulares ainda durante a vigência do Convênio 21/1999, como se demonstrou alhures, momento oportuno para que o gestor cioso de suas obrigações constitucionais resguardasse a documentação devida para prestar contas à sociedade.

7.11. É de se dizer também que, ao Tribunal de Contas da União, órgão constitucional de controle externo da Administração Pública, Casa que se pauta pela atuação baseada em critérios técnicos e apolíticos, são indiferentes eventuais disputas regionais de Poder.

7.12. Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito da recorrente nesse sentido não pode prosperar.

7.13. De fato, caberia à gestora cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a consequente imputação do débito não regularmente aprovado. Por sua vez, a multa decorreu do próprio julgamento pela irregularidade e pela condenação desta em débito, conforme previsão legal.

7.14. As jurisprudências desta Corte de Contas e a do Supremo Tribunal Federal são pacíficas no sentido de considerarem ser de responsabilidade pessoal do gestor a comprovação do bom e do regular emprego dos valores públicos que, nessa condição, tenha recebido.

7.15. Na mesma linha, os artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 145 do Decreto 93.872/1986 estabelecem que: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’. Neste sentido, o artigo 39 do Decreto 93.872/1986 espanca qualquer dúvida quanto à responsabilidade pessoal do recorrente: ‘Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos’ (artigo 90 do Decreto-lei 200/1967).

7.16. A jurisprudência deste Tribunal também é pacífica no sentido de considerar o caráter personalíssimo da responsabilidade do gestor, ao qual compete comprovar o bom e o regular emprego dos valores públicos, cabendo-lhe o ônus da prova.

7.17. Observa-se o entendimento comumente adotado pelo TCU em casos análogos, quando estabelece como competência do agente, pessoa física, e não do município ou do estado, a incumbência de demonstrar a fiel aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme assente, nos seguintes julgados: Acórdãos 73/2007; 2.240/2006; 2.813/2006; 1.538/2005 – todos da 2ª Câmara; e 484/2007; 783/2006; 1.308/2006; 1.403/2006; 2.703/2006; 2.928/2006; 578/2005; 783/2006; 1.274/2005 - todos da 1ª Câmara.

7.18. Nesse sentido, ao se analisar o argumento trazido pela recorrente, é oportuno citar, ainda, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra ‘Convênios e Tomadas de Contas Especiais’. Em síntese lapidar, o douto julgador nos oferece brilhante lição a cerca da responsabilidade pela prestação de contas no âmbito dos convênios regidos pela Instrução Normativa/STN 01/1997:

Inicialmente, há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas é personalíssima. Significa dizer que ser omissa nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio do seu pessoal. (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.51 e 52).

7.19. Ressalte-se que a culpa lato sensu advém, entretanto, da culpa contra a legalidade, uma vez que o dano ao Erário resultou da violação de obrigação imposta pelo inciso II do art. 71 da Carta da República, pelo inciso I do art. 1º da Lei 8.443/1992 e pela IN 01/1997, o que não resta margem para apreciar a conduta do agente, que não comprovou a correta execução do objeto do ajuste. O que, por sua vez, caracterizou a realização das despesas com flagrante desrespeito às normas legais e aos regramentos contratuais que orientavam estes gastos.

7.20. Sergio Cavalieri Filho (in. Programa de Responsabilidade Civil, 7ª ed., rev. e ampl., 2007, p. 40) traz luz ao cerne desta questão, ao citar o insigne Desembargador Martinho Garcez Neto, pontilhando que ‘Estabelecido o nexo causal, entre o fato danoso e a infração da norma regulamentar, nada mais resta a investigar: a culpa – que é in re ipsa – está caracterizada, sem que se torne necessário demonstrar que houve imprudência ou imperícia’ (ênfase acrescida).

7.21. Cita-se, novamente, o ilustre Professor Sergio Cavalieri Filho (idem, 2007, p. 41), ao desvelar o que se convencionou chamar de culpa contra a legalidade, nos dizeres do insigne magistrado Martinho Garcez Neto:

quando a simples infração da norma regulamentar é fator determinante da responsabilidade, isto é, desde que entre a sua transgressão e o evento danoso se estabelece indispensável nexo causal, pois, nesta hipótese, o ofensor que executa um ato proibido, ou não cumpre com que determina a lei ou o regulamento, incorre, só por este fato, em culpa, sem que seja mister ulteriores investigações (ênfase acrescida)

7.22. Imperioso descortinar ainda que a culpa lato sensu, no âmbito dos processos de contas, impõe-se como elemento essencial à responsabilização do administrador público. A inversão do ônus da prova prevista na legislação de regência (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967) não pode ser entendida como hipótese de responsabilidade objetiva. O que existe, nos casos em que verbas públicas são confiadas a pessoas físicas ou jurídicas, é a presunção de culpa quanto à gestão desses recursos perante o poder público, a qual advém da infração à norma legal.

7.23. Na culpa presumida é perfeitamente possível ao gestor público comprovar que aplicou os valores a ele confiados com diligência, zelo e conforme as exigências legais, enfim, que seguiu o padrão de comportamento de um gestor probo, cuidadoso e leal, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização, com a aprovação e julgamento regular de sua prestação de contas. Vale dizer, portanto, que na culpa presumida há espaço para o responsável apresentar elementos que afastem tal presunção, o que não é possível na responsabilidade objetiva, pois, neste caso, a culpa daquele que causa dano é indiferente para efeito de responsabilização.

7.24. Nesse sentido, convém reproduzir elucidativo excerto do Voto que fundamentou o Acórdão 1.247/2006-1ª Câmara, in verbis:

De início, registre-se que assiste inteira razão ao Ministério Público quanto à aferição da responsabilidade no âmbito deste Tribunal. Deveras, o dolo e ao menos a culpa afiguram-se como pressupostos indispensáveis à responsabilização do gestor por qualquer ilícito praticado. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público (art. 93 do Decreto-lei n.º 200/1967) não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. (ênfase acrescida).

7.25. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

7.26. Alterca a defendente, outrossim, a ausência ‘indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, a ausência de prestação de contas ou a prática de atos de má fé da ex-Gestora, ou ainda qualquer prova de locupletamento pessoal’, concluindo que não ocorrera dano ao Erário. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido, o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e aplicação de multa à responsável, decorreu exatamente da aplicação dos recursos federais ao arrepio da legislação pátria, o que, por si só, caracteriza seu emprego irregular, o desvio de finalidade de recursos e o dano ao Erário.

7.27. No que tange à colocação quanto à ausência de 'qualquer prova de locupletamento pessoal', insta ressaltar que tal conduta não serviu de fundamento para a decisão combatida. Não sendo relevante para o deslinde do recurso a sua análise.

7.28. Diversamente, o fundamento da condenação em débito da recorrente decorreu da ausência de comprovação escoreita dos gastos realizados, com o consequente 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.

7.29. As decisões apresentadas referem-se à análise e à comprovação ou não, em cada caso concreto, da correta aplicação dos recursos federais daquele contrato específico, em nada influenciando ou tendo qualquer ligação com a falta de comprovação da aplicação dos recursos constantes nestes autos. Porquanto, não se prestam por si só a adimplir a ausência da devida prestação de contas deste contrato.

7.30. 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.

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

7.32. Da análise dos documentos colacionados em sede recursal, verifica-se que as recorrentes não juntaram os documentos pertinentes a comprovar de forma objetiva as referidas despesas, com o consequente dano ao Erário e indevida aplicação da verba repassada. Se limitando a solicitar sua apresentação futura em eventual sustentação oral.

8. Do penhor e da expropriação dos bens do Senai.

8.1. Defende a tese de que os bens do Senai 'são inexpropriáveis e impenhoráveis' (págs. 19-34 da Peça 58).

Análise:

8.2. Não foi determinado pelo Acórdão recorrido o penhor, nem a expropriação dos bens do Senai. Logo, descabida a discussão acerca da aplicabilidade destes institutos por falta de sucumbência do recorrente.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) no caso concreto, os fundamentos para a tomada da decisão em questão foram satisfatoriamente evidenciados e apreciados tanto no Relatório, quanto no Voto que fundamentam o Acórdão recorrido (Peças 44-45), por meio dos quais ficou demonstrado que o recorrente foi condenado em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano ao Erário, pois recebeu por serviços, cuja prestação de contas não foi aprovada pela falta da documentação devida para comprovar sua execução;

b) a decisão suscitada refere-se à análise e à comprovação ou não, naquele caso concreto, da correta aplicação dos recursos federais daquele contrato específico, em nada influenciando ou tendo qualquer ligação com a falta de comprovação da aplicação dos recursos referidos nestes autos. Não se presta por si só a adimplir a ausência da devida prestação de contas deste contrato, tão pouco a ensejar a aplicação do princípio da segurança jurídica ou do conceito de boa-fé objetiva processual;

c) para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as

notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. No caso concreto, os recorrentes não apresentaram qualquer documentação que viesse a comprovar a devida prestação dos serviços pelos quais foram remunerados;

d) da análise dos documentos apresentados pelas recorrentes e colacionados em sede recursal, verifica-se que as recorrentes não juntaram os documentos pertinentes a comprovar de forma objetiva as referidas despesas, com o consequente dano ao Erário e indevida aplicação da verba repassada, limitando-se a solicitar sua apresentação futura em eventual sustentação oral;

e) não foi determinado pelo Acórdão recorrido o penhor, nem a expropriação dos bens do Senai. Logo, descabida a discussão acerca da aplicabilidade destes institutos por falta de sucumbência do recorrente.

10. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, 4.579/2014-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

11. As recorrentes, Ana Catarina Peixoto de Brito e Suleima Fraiha Pegado, pugnam pela notificação pessoal da sessão de julgamento do presente recurso, a fim de que possam em fase de sustentação oral, 'oferecer os documentos necessários, os quais continuam na busca, a fim de comprovar a regularidade de sua gestão'.

11.1. Insta esclarecer a defesa que não há previsão legal para que seja feita a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, mesmo havendo solicitação de sustentação oral por parte do jurisdicionado.

11.2. A publicação das Pautas das Sessões do TCU na imprensa oficial é suficiente para promover a intimação dos interessados, objetivando o conhecimento da data de julgamento das matérias que lhes dizem respeito, conforme preceitua o do §3º do art. 141 do Regimento Interno do Tribunal. Procedimento pacificado na jurisprudência desta Corte no sentido de que o rito previsto no §3º do art. 141 do RITCU é bastante para caracterizar a publicidade devida da pauta de julgamento, não havendo que se deferir o pedido de intimação pessoal feito pelas interessadas.

11.3. Por sua vez, é franqueado à jurisdicionada exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório por meio da sustentação oral nos termos do art. 168 do referido Regimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Ana Catarina Peixoto de Brito (151.577.842-87); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai (33.564.543/0001-90) e Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04) e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Pará e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.”

5. Depois de concluída a instrução que analisou os recursos, o Senai juntou novos elementos aos autos (peças 71-86) e, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 87), determinei à Serur (peça 88) que procedesse ao exame de tais documentos.

6. Na instrução que se seguiu, que consta da peça 89, a Secretaria de Recursos deste Tribunal realizou a análise dos novos elementos acostados aos autos:

“HISTÓRICO

1. Trata-se de peça memorial interposta pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Senai (Peças 71-86), entidade executora, com fulcro no §3º do art. 160 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU, o qual, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, concede à parte o direito de distribuir, terminada a etapa de instrução do processo, memorial aos ministros, aos auditores e aos representantes do Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU.

1.1. Após as manifestações uníssonas da unidade técnica, às Peças 67-69, o recorrente acostou documentos novos, em relação aos quais o Sub-Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU-MP/TCU sugeriu o exame pela Secretaria de Recursos-Serur (Peça 87), proposta acolhida pelo Relator ad quem, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que determinou que a Serur analisasse seus efeitos em relação à proposta de mérito apresentada, conforme Despacho à Peça 88.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto da presente peça memorial definir se:

a) os documentos apresentados comprovam a execução do contrato.

3. Da apresentação de documentos que comprovam a execução das obras do convênio.

3.1. O Senai alega que cumpriu o contrato em questão, colacionando documentos às Peças 71-86.

Análise:

3.2. Em que pese à extensa documentação acostada em Memorial pelo recorrente, §3º do art. 160 do RITCU, Peças 71-86, tais elementos probatórios são incapazes de modificar o juízo formado como se verá a seguir.

3.3. A documentação apresentada é composta pela reapresentação do contrato administrativo e termo aditivo (às págs. 47-58 da Peça 72), quadros demonstrativos de metas propostas/metas físicas (às págs. 1-7 da Peça 73 e págs. 1-3 da Peça 86), registros de frequência de alunos (às págs. 8-146 da Peça 73 e págs. 4-37 da Peça 86), note-se que a atribuição de responsabilidade se deu pela 'ausência parcial de comprovação financeira da execução do contrato' e não pela falta de comprovação da execução das metas físicas, as quais foram consideradas cumpridas em decorrência de a entidade ter treinado porcentual superior a 98,55% (conforme consta do Relatório que acompanha o Acórdão recorrido às págs. 10-16 da Peça 45).

3.4. Insta ressaltar que o laudo pericial contábil (às Peças 71 e págs. 3-12 da Peça 72) não comprova, nem justifica, os gastos relativos aos 'custos de materiais didáticos fornecidos para o SENAI' e 'taxa de administração para despesas gerais', no valor de R\$ 95.162,28 e R\$ 150.120,34, respectivamente, constantes das planilhas demonstrativas dos custos apresentadas pelos recorrente e questionadas pelos controles interno e externo (pág. 26 da Peça 72).

3.5. Despesas financeiras consideradas sem comprovação pela Comissão de Tomada de Contas Especial-CTCE do Órgão Concedente (págs. 72-112 da Peça 2) e pelo Tribunal de Contas da União.

3.6. Situação diversa das despesas financeiras referente aos 'custos dos docentes do SENAI/PA' (págs. 42-45 da Peça 72), que havia sido glosada pelo CTCE, mas foi acatada pelo TCU. Em relação às quais foram apresentados, novamente, os documentos de sua execução às págs. 172-206 da Peça 83, 11-39, 63-86, 107-126, 130-131, 134-138, 154-189 e 191-197 da Peça 84, 143-182, 193-212, 220-225 e 278-284 da Peça 85.

3.7. As notas fiscais, recibos e documentos constantes das Peças 74-78 e despesas telefônicas (às págs. 1-106 da Peça 79 e 1-80 da Peça 85) quando acatadas compõem o quadro demonstrativo do relatório conclusivo do CTCE (às págs. 72-102 da Peça 2), v. g. a nota fiscal 2888 págs. 15-16 da Peça 78 e considerada à pág. 106 da Peça 2.

3.8. Em relação às despesas não acatadas, verifica-se a referência à taxa de administração, a cuja especificação foi acrescida a legenda, despesas gerais com higiene, conservação das instalações, energia elétrica, suporte técnico e administrativo (pág. 107 da Peça 79). Neste item foram apresentadas de forma não consolidada, diversamente do procedimento adotado em relação às despesas acatadas, notas fiscais e despesas que englobam custos para a manutenção do Senai/Pará de forma genérica e não diretamente relacionados ao Contrato 15/1999. Verdadeiras despesas correntes da contratada, sem qualquer relação e especificação com o objeto do ajuste, como contas telefônicas e de energia do período (Peças 80-82), óleo diesel, glp e outros, sem qualquer identificação com o Contrato 15/1999 (págs. 107-150 da Peça 79).

3.9. Pondera-se, outrossim, que os documentados acatados pelo Órgão Concedente dispunham de todos os elementos para o reconhecimento do devido nexo entre as despesas e o Contrato Administrativo 15/1999, situação diversa dos documentos colacionados, desta feita, às págs. 1-172 da Peça 83, 40-62, 87-106, 115, 127-129, 132, 139-153, 190, 198, 206-207, 210-220, 257-266 e 276-300 da Peça 84, 85, 87, 107, 108-142, 183-192, 213-219, 226-277 e 285-300 da Peça 85. Além de constar a referência ao Contrato 25/1997 nas despesas às págs. 80 e 106 da Peça 85.

3.10. Insta ressaltar que o Senai/DR-PA foi contratado para executar outros contratos administrativos no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, recursos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99 (SIAFI 371068) e Termo Aditivo I, no valor global de R\$ 43.647.186,00, TC 010.245/2012-0, 004.583/2012-4 e 003.935/2012-4.

3.11. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra 'Convênios e Tomadas de Contas Especiais'. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas do gestor, in verbis:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

3.12. Logo, não ficou comprovada nos documentos apresentados pelo recorrente a devida prestação dos serviços pelos quais foi remunerado.

3.13. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

CONCLUSÃO

4. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. Logo, não ficou

comprovada nos argumentos apresentados pelo recorrente a devida prestação dos serviços pelos quais foi remunerado.

5. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, 4.579/2014-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, reiterando a manifestação acostada às Peças 67-69, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Ana Catarina Peixoto de Brito (151.577.842-87); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (33.564.543/0001-90) e Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04) e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Pará e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.

7. A instrução acima reproduzida foi ratificada tanto pelo Diretor quanto pelo Secretário da Unidade Técnica (peças 90-91).

8. O representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, divergiu do posicionamento alvitrado pela Unidade Técnica (peça 92):

“Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Senai contra o Acórdão 4.579/2014, por meio do qual a 1ª Câmara julgou suas contas irregulares, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Na fase original deste processo, emiti parecer de peça 43 em que, dissentindo da proposta da Secex-PA, entendi haver débito a ser ressarcido aos cofres públicos.

Na atual fase recursal, tendo em conta a apresentação de alentados elementos adicionais ao recurso inicialmente manejado pelo Senai/PA, juntados às peças 71 a 86, sugeri, e Vossa Excelência acolheu, que a nova documentação fosse examinada pela unidade técnica, antes de me manifestar sobre o mérito dos recursos.

Retornam agora os autos ao MP/TCU, após o exame procedido pela Serur (peças 89 a 91).

Revisitando os fundamentos expostos no voto condutor do Acórdão nº 2.713/2012-2ª Câmara, proferido nos autos do TC-022.616/2009-3, reconsidero meu entendimento anterior e concluo que à situação específica do contrato em análise são aplicáveis as peculiaridades do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor e o tratamento conferido pelo TCU a casos semelhantes.

Assim, com as devidas vênias à unidade especializada no exame de recursos, convenço-me de que os apelos formulados pelos recorrentes podem ser conhecidos e providos, de modo a alterar o julgamento original e afastar o débito imputado aos responsáveis.

Explico.

Verifico que a jurisprudência majoritária da Corte de Contas orienta no sentido de que, na aferição do cumprimento dos objetos dos convênios firmados no âmbito do Planfor, a comprovação da execução das metas físicas é suficiente para atestar a regularidade dos serviços prestados, mitigando-se o excessivo rigor quanto aos elementos probatórios das despesas realizadas.

O voto proferido no âmbito do comentado Acórdão nº 2.713/2012-2ª Câmara – que examinou os 2º e 3º termos aditivos do mesmo contrato apreciado nestes autos – explicita bem essa posição do Tribunal, conforme excertos colacionados a seguir:

‘Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, órgão subordinado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais transferidos à Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará – SETEPS/PA – por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 21/1999. A avença foi celebrada entre a União e o Estado do Pará, tendo por objeto a promoção de atividades de qualificação profissional.

2. Mediante a celebração do Contrato Administrativo nº 15/99, a SETEPS/PA confiou a execução do objeto do referido convênio ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Pará – SENAI/PA. Esta TCE trata especificamente dos valores envolvidos nos 2º e 3º termos aditivos ao sobredito contrato.

3. No âmbito desta Corte de Contas, a então titular da SETEPS/PA, Sra. Suleima Fraiha Pegado, foi devidamente citada em solidariedade com o SENAI. A responsabilidade da ex-Secretária Estadual decorreria do fato de a União, por intermédio do MTE, ter-lhe confiado a gestão daqueles recursos com vistas à promoção de atividades de qualificação profissional no Estado do Pará. Por seu turno, a responsabilidade do SENAI resultou do fato de a entidade, embora não atuando como gestora de recursos públicos e sim como prestadora de serviços contratados pela SETEPS/PA, haver concorrido para o cometimento do suposto dano objeto de apuração nesta Tomada de Contas Especial.

4. Após examinar as alegações de defesa carreadas aos autos, propõe a SECEX-PA, com a anuência do Parquet especializado, o julgamento pela irregularidade destas contas e a condenação em débito da Sra. Suleima Frhaia Pegado solidariamente com o SENAI. Não obstante concordar, no essencial, com os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica, discordo da proposição por ela alvitrada, pelas razões a seguir expostas.

5. Preliminarmente, impende destacar que o assunto tratado nos autos relaciona-se com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, criado com o objetivo de garantir a oferta de educação profissional permanente, visando a reduzir o desemprego e o subemprego da população economicamente ativa, combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

6. 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.**' (grifei)

7. No caso concreto, de acordo com a SECEX-PA, restaram confirmadas as conclusões a que chegou a Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) do MTE em peça intitulada 'Manifestação Pós-Relatório Conclusivo' (fls. 218/231 do vol. principal), por meio da qual se demonstrou que, do montante de R\$ 539.763,12, equivalente à totalidade dos recursos federais envolvidos na referida avença, o SENAI comprovou, mediante documentação, a aplicação de apenas R\$ 144.938,29, valor correspondente aos serviços referentes à 1ª parcela financeira do 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 15/1999. No entanto, a própria comissão reconhece o cumprimento das 'metas físicas' pactuadas, isto é, ela própria admite a realização dos treinamentos propriamente ditos.

[...]

9. A corroborar o acima exposto, julgo oportuno transcrever o seguinte excerto do Parecer Pericial nº 182/2009 (fls. 287/299 do vol. principal), exarado pela Assessoria Técnico-Pericial da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Patrimônio Público e Social) do MPF, referenciado nas alegações de defesa apresentadas pelo SENAI, **verbis**:

'18. [...] A Comissão de TCE/PA não acatou as despesas de pessoal do SENAI/PA como documento comprobatório da prestação de contas. Contudo pela análise dos documentos encaminhados pelo SENAI/PA a esta Assessoria Técnico-Pericial nota-se que há discriminação dos valores pagos aos docentes envolvidos nos cursos. Embora os pagamentos se refiram aos salários mensais e não se evidencie o custo de docente/hora por curso, há que se reconhecer como componente dos custos do contrato o gasto com corpo docente, pois havia previsão contratual para admissibilidade desses dispêndios. Como não há composição detalhada do custo R\$/hora por docente/curso, nos documentos examinados, entende-se que a análise recai sobre a execução do objeto: se os cursos foram efetivamente executados.

19. No que concerne à execução dos cursos elencados nos Quadros de Metas Físico-Financeiras, a Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE/PA apresenta em seus Relatórios Conclusivos, item Metas Físicas, a comparação entre as metas propostas e as executadas [...].

20. Nota-se que o percentual de atingimento de treinandos foi superior a setenta e cinco por cento, exigência da Cláusula Segunda do Contrato nº 15/1999. No **Relatório Conclusivo** do mencionado contrato, fl. 125, afirma-se: ‘Considerando que a entidade treinou porcentual superior a 75% das metas propostas, consideram-se cumpridas as metas físicas.’. Portanto, no que se refere a essa exigência, conclui-se que o objeto foi alcançado.’ (grifei)

[...]

12. A propósito, o próprio SENAI reconheceu que não restou, de fato, comprovada a realização de 4 (quatro) cursos, a saber: ‘Acab. de Imóveis’ (Santarém), ‘Panf. e Confeitaria’ (Tailândia), ‘Forno’ (Tucuruí) e ‘Op. de Carro Dango’ (Tucuruí), os quais juntos representariam R\$ 15.866,50 (subitem 5.4.11 da instrução da SECEX-PA). Considerando, no entanto, a sua baixa representatividade em relação à totalidade dos recursos federais repassados (R\$ 539.763,12) – menos de 3% – não seria desarrazoado inserir tal fato no contexto das falhas operacionais cometidas por todas as instâncias envolvidas no PLANFOR.

13. Portanto, não remanescendo dúvida acerca da realização da quase totalidade dos cursos contratados, e dada a mitigação da rigorosidade quanto aos elementos probatórios de despesas realizadas no âmbito do PLANFOR à época da ocorrência dos fatos, conforme entendimento do Tribunal anteriormente exposto, concluo que devam ser acatadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado.’ (Grifos do original).

A se prosseguir nessa linha jurisprudencial, a situação do caso concreto apreciado neste processo retrata que, no escopo contratual abarcado pela presente tomada de contas especial, foi proposto o treinamento de 138 turmas, das quais 136 foram executadas, o que equivale a 98,55% da meta programada. É o que extrai da seguinte passagem da instrução da Secex-PA (peça 40):

‘10.3.14. O quadro com as metas físicas propostas e as executadas (peça 2, p. 62-70) indica que foram propostas 138 turmas, das quais foram executadas 124 (89,86%) e não executadas 14 (10,14%). Também indica que foram propostos 2.390 treinandos, dos quais foram treinados 2.102 (87,95%) e não treinados 288 (12,05%).

10.3.15. A CTCE registrou na alínea ‘a’ das ‘OBSERVAÇÕES IMPORTANTES SOBRE OS DOCUMENTOS APRESENTADOS’ (peça 2, p. 70) o que segue:

a) Os cursos a seguir vieram aos autos com documentação de execução no exercício de 1999. Porém, não constam nos autos documentos de alteração e/ou manifestação por parte do SENAI e SETEPS atestando que os mencionados cursos tenham sido incluídos no plano de metas físico-financeira do SENAI:

EXECUÇÃO							
Município	Curso	Nº de turma	Nº de trein.	H/A	Início	Término	Fls.
Itaituba	Pedreiro de Acabamento	1	19	80	01/12/99	11/12/99	624/I
Tucuruí	Soldagem Elétrica	1	13	110	06/10/99	22/10/99	718/I a 721/I
Tucuruí	Op. Vibrador Concreto	1	19	40	30/12/99	21/01/00	764/I a 768/I
Garrafão Norte	Brinq. Pedagógicos	1	20	120	03/01/00	05/02/00	833/I a 838/I

Igarape - Açú	Mecânica de Autos	1	15	130	01/01/00	29/01/00	839/I a 843/I
Igarape - Açú	Carpinteiro de Esquadria	1	15	130	10/01/00	29/01/00	844/I a 848/I
Anapú	Eletricista Predial	1	15	120	29/11/99	15/12/99	297/I a 301/I
Brasil Novo	Eletricista Predial	1	19	160	03/11/99	26/11/99	389/I a 394/I
Belém	Usin. e Acabamento Móveis	1	9	120	20/09/99	17/12/99	431/I a 435/I
Santa Izabel	Panificação	1	15	130			272/I a 276/I
Santa Izabel	Eletricista Predial	1	15	100	06/12/99	22/12/99	277/I a 280/I
Nova Ipixuna	Corte e Costura Básico	1	19	80	10/01/00	21/01/00	625/I a 629/I

10.3.16. *A determinação contida no item 2.2 do Contrato Administrativo n.º 015/99-SETEPS (peça 1, p. 156), embora não se tenha comprovada a existência de ‘consulta prévia oficial e aprovação formal da CONTRATANTE’, nem mencionados cursos tenham sido incluídos no plano de metas físico-financeira do SENAI, indica permitir, considerando a precariedade do programa, a inclusão dessas 12 (doze) turmas mencionadas no item 9.3.15, acima, na realização das metas físicas. Assim, com essa atenuante, se verifica que foram propostas 138 turmas, das quais foram executadas 136 (124 + 12), equivalente a 98,55%, e não executadas 2 (14 – 12), equivalente a 1,45%. Também indica que foram propostos 2.390 treinandos, dos quais foram treinados 2.261 (2.102 + 159), equivalente a 94,60%, e não treinados 129 (2.390 – 2.261), equivalente a 5,40%.’ (Grifei).*

A verificação, portanto, do cumprimento de quase a totalidade da meta física, é situação, a meu ver, e de acordo com a orientação declinada pela jurisprudência mencionada, apta a afastar a ocorrência de débito.

Ademais, a própria Serur em sua derradeira instrução, não nega que as metas físicas foram devidamente cumpridas, conforme seguinte trecho da peça 89:

‘3.3. A documentação apresentada é composta pela reapresentação do contrato administrativo e termo aditivo (às págs. 47-58 da Peça 72), quadros demonstrativos de metas propostas/metast físicas (às págs. 1-7 da Peça 73 e págs. 1-3 da Peça 86), registros de frequência de alunos (às págs. 8-146 da Peça 73 e págs. 4-37 da Peça 86), note-se que a atribuição de responsabilidade se deu pela ‘ausência parcial de comprovação financeira da execução do contrato’ e não pela falta de comprovação da execução das metas físicas, as quais foram consideradas cumpridas em decorrência de a entidade ter treinado porcentual superior a 98,55% (conforme consta do Relatório que acompanha o Acórdão recorrido às págs. 10-16 da Peça 45).’ (Sublinhados no original e grifos meus).

Nessas condições, revisando meu posicionamento anterior, não vejo motivos para que seja alterado o entendimento consolidado dessa Corte de Contas, no sentido de que, para a aferição do cumprimento dos contratos celebrados no âmbito do Planfor, é suficiente perscrutar o nível de execução das metas físicas, na linha da jurisprudência reproduzida neste parecer, haja vista a consabida precariedade e deficiência operacional com que foi implementado o programa.

Ante o exposto, com as devidas vênias da unidade técnica, manifesto-me no sentido de que os recursos sejam conhecidos e providos, de modo a considerar insubsistente o débito apontado no Acórdão nº 4.579/2014-TCU-1ª Câmara, julgando-se regulares com ressalvas as contas de Suleima Friha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito, dando-lhes quitação.”

É o relatório.