

VOTO

Cuidam os autos, nesta fase, de recursos de reconsideração interpostos por Ana Catarina Peixoto de Brito, por Suleima Fraiha Pegado e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Pará (Senai/PA), em face do Acórdão 4.579/2014-1ª Câmara.

2. Preliminarmente, registro que acolhi os recursos em tela (peça 65) em consonância com os exames de admissibilidade empreendidos pela Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal (peças 60-63).

3. Trata-se, originalmente, 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 (peça 1, p. 8-28).

4. Para viabilizar a empreitada, a SETEPS/PA contou com a participação de diversas entidades, dentre as quais o Senai/PA, com o qual celebrou, em 23/8/1999, o Contrato 015/99-SETEPS (peça 1, p. 156-167). Esta TCE trata especificamente de tal contrato e de seu primeiro termo aditivo (peça 1, p. 268-270), pelos quais foram destinados, em valores históricos, recursos federais de R\$ 677.843,00 à consecução do objeto (peça 40, p. 1).

5. Os recorrentes se insurgem contra decisão que julgou irregulares suas contas, imputando-lhes débito, em caráter solidário, no valor total de R\$ 293.271,94 e aplicando-lhes multa individual, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, de R\$ 75.000,00.

6. O débito em questão, apurado pela comissão de tomada de contas especial (CTCE) em sua manifestação pós-relatório conclusivo (peça 2, p. 297-355), decorre de despesas que não foram comprovadas pela entidade, alegadamente incorridas nas rubricas “custos dos docentes do Senai/PA”, “custos de materiais didáticos fornecidos para o Senai” e “taxa de administração para despesas gerais” (peça 2, p. 110).

7. No âmbito do Tribunal, ao analisar as alegações de defesa dos responsáveis, a unidade técnica defendeu (peças 40-42) que a situação tratada nestes autos era análoga àquela verificada no TC 022.616/2009-3, que tratou especificamente do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato 015/99-SETEPS e culminou na prolação do Acórdão 2.713/2012-2ª Câmara, que afastou o débito que fora apurado na TCE ao privilegiar controle de natureza finalística:

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.

8. Quando as circunstâncias fáticas individuais de cada processo o permitem, tenho adotado posicionamento favorável a uma análise de cunho finalístico para as tomadas de contas especiais decorrentes do Planfor, conforme expus nos votos condutores dos Acórdãos 2.580/2010 e 2.642/2010, ambos do Plenário:

O Planfor é composto por projetos e programas de educação profissional e por projetos especiais financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). A

gestão do Programa foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementa por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas - as denominadas parcerias. Aos Estados e ao DF incumbe apresentar, por intermédio de suas Secretarias de Trabalho, um Plano Estadual de Qualificação - PEQ.

A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao GDF a quantia de R\$ 24.486.000,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil reais), para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do convênio MTE/Sefor/Codefat nº 5/1999 e de seu Termo Aditivo nº 1/1999, os quais previam o treinamento de 148.000 pessoas naquele exercício. A Seter/DF utilizou esses recursos para contratar, sem licitação, entidades selecionadas por uma Comissão de Habilitação em consonância com o disposto no Edital nº 2/1998.

Têm sido identificadas irregularidades nos processos do PEQ/DF-1999, as quais vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

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 18 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, 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 (19 processos) ou irregulares sem débito e com aplicação de sanção (3 processos).

Esses dados estão a demonstrar que esta Corte tem pautado 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 é extremamente benéfica aos gestores e entidades contratadas, pois, levando em contas a precariedade do programa como um todo, acata-se, sem descuidar do interesse público, com menos rigor os comprovantes de despesas.

Destaco que, na apuração dessas execuções contratuais, as listas de frequência (diários de classe) apresentam especial relevância, pois são os documentos que tem como função

atestar a efetiva realização dos cursos. Essas listas, assinadas pelos instrutores de cada turma, registram as presenças e ausências dos estudantes em cada aula ministrada e propiciam verificar a carga horária efetivamente ministrada. Tais documentos vêm sendo utilizado pelo Tribunal na aferição do cumprimento das metas de diversos contratos firmados no âmbito do Planfor. (v. g. Acórdãos Plenários 1856/05, 2027/08, 903/09, 1121/09, 1314/09 e 2204/09).

9. O parecer do Ministério Público junto ao TCU que precedeu a deliberação recorrida (peça 43), no entanto, pugnou pela impossibilidade de exclusão do débito, posição que prevaleceu no Acórdão 4.579/2014-1ª Câmara:

Peço vênia para manifestar posicionamento diferente do esposado pela unidade técnica, alinhando-me ao decidido pela Corte de Contas no Acórdão n.º 3.946/2014- 1ª Câmara (TC- 003.935/2012-4), por meio do qual foram julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, as contas dos responsáveis, relativas aos recursos federais aplicados nos Termos Aditivos 4 e 5 do referido Contrato Administrativo 15/99-Seteps.

No referido julgamento, posicionou-se o TCU, em concordância com a manifestação proferida pelo Ministério Público naqueles autos, pela impossibilidade de exclusão do débito, tendo em vista que, conforme consignou o relator em seu voto, 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, não pode ser relevada no julgamento das contas”.

10. Ao analisar os recursos iniciais apresentados pelos responsáveis (peça 67) e o memorial apresentado pelo Senai/PA (peça 89), a Serur verificou que não foram apresentados documentos aptos a comprovar financeiramente a integral aplicação dos recursos federais conveniados e, em razão disso, propôs que no mérito não fosse dado provimento a tais recursos.

11. Em sua manifestação regimental, contudo, o *Parquet* especializado reavaliou seu posicionamento inicial nos autos em prol de controle finalístico para o caso concreto (peça 92):

Revisitando os fundamentos expostos no voto condutor do Acórdão n.º 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 vênicas 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 n.º 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 (...)

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 (...)

12. Conforme indiquei anteriormente, o posicionamento revisitado do representante do MP/TCU é aquele a meu ver mais apropriado para avaliar as tomadas de contas especiais resultantes de convênios celebrados no âmbito do Planfor, desde que o caso concreto admita o enquadramento mais benéfico aos gestores e entidades contratadas.

13. No tocante ao Contrato 015/99-SETEPS, extrai-se dos autos que, desde a fase interna da TCE, as metas físicas foram consideradas cumpridas (peça 2, p. 62, 122):

37. Em análise à documentação física e ao quadro de metas constante do contrato e do aditivo, observa-se que a entidade foi contratada para treinar 2.390 alunos. Comprovou ter treinado 2.109. Considerando que a entidade treinou porcentual superior a 75% das metas propostas, consideram-se cumpridas as metas físicas. (...)

83. Em face dos argumentos e da documentação apresentada inicialmente e com a defesa, considerou-se satisfatória a comprovação física das metas programadas, eis que treinado acima de 75% dos alunos. Retifica-se, dessarte, o Relatório Preliminar. (Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial à peça 2, p. 62, 122)

14. Em seu pronunciamento, a Serur apropriadamente esclareceu que a responsabilização não estava atrelada à inexecução física do objeto (peça 89, p. 2):

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/metras 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).

15. Assim sendo, entendo que as circunstâncias fáticas a delinear a aplicação da jurisprudência do Tribunal mais favorável a gestores e entidades envolvidas com os recursos do Planfor são aplicáveis ao caso concreto.

16. Peço vênias, portanto, à unidade técnica, para acompanhar o parecer do MP/TCU que propõe deliberação, para estes autos, que cuidam do contrato original e primeiro termo aditivo, similar àquela que observada para os dois termos aditivos seguintes (Acórdão 2.713/2012-2ª Câmara), qual seja o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos responsáveis.

17. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de fevereiro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator