

## TC 003.935/2012-4

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará, atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda do Estado do Pará.

**Recorrentes:** Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (CNPJ 33.564.543/0001-90); e Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04).

**Advogados:** Luana Tauinah Rodrigues de Mendonça, OAB/DF 28.949; e Fernando de Moraes Vaz, OAB/PA 5.773, procuração à peça 7 e à peça 17, p. 1.

**Interessado em sustentação oral:** Suleima Fraiha Pegado (peça 86).

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio Planfor. Ausência de documentos comprobatórios da realização integral do objeto do contrato. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Não comprovação da execução integral do objeto avençado. Ausência de nulidades no julgamento proferido; não ofensa à segurança jurídica em razão de posicionamentos diversos desta Casa sobre uma mesma matéria; a solidariedade imputada por esta Casa decorre de expressa previsão legal (art. 16, §2º, da Lei 8.443/1992). Provimento parcial a fim de excluir montante do débito. Prescrição da pretensão punitiva. Ciência.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai (peças 85 e 96-115) e Suleima Fraiha Pegado, então Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA (peça 86), contra o Acórdão 3946/2014 – TCU – Primeira Câmara (peça 77).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Gerson dos Santos Peres, Diretor Regional do Senai no Estado do Pará, em decorrência de irregularidades em convênio para execução de ações de educação profissional no âmbito do plano nacional de qualificação do trabalhador (Planfor).

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

**9.2. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado 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
9.011,50	23/4/2002
60.067,35	28/5/2002
153.229,00	14/6/2002
9.011,50	4/7/2002
153.229,00	21/8/2002

**9.3. aplicar a Suleima Fraiha Pegado 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\$ 90.000,00 (noventa 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, na forma da legislação em vigor;**

**9.4. 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;**

9.5. 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.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) contra Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Gerson dos Santos Peres, Diretor Regional do Senai no Estado do Pará, em decorrência de irregularidades em convênio para execução de ações de educação profissional no âmbito do plano nacional de qualificação do trabalhador (Planfor).

2.1. O relatório do tomador de contas, em relação aos 4º e 5º termos aditivos ao Contrato 15/1999, objeto desta TCE, concluiu que houve irregularidades na aplicação dos recursos do convênio, referentes a não comprovação da realização das metas físico-financeiras dos aditivos ao contrato; não comprovação contábil e de recolhimento dos encargos e obrigações sociais dos trabalhadores envolvidos na execução do contrato; autorização, ordenação e liberação de recursos sem comprovação das exigências contratuais; omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do aditivo/contrato; e omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do aditivo/contrato (peça 79, p. 1).

2.2. O débito apurado pelo tomador de contas, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis naquela fase da TCE, corresponde ao valor original de R\$ 384.548,35, referente à

ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato. Foram citados a ex-secretária e o Senai, prestador de serviços contratado pela Seteps/PA como executor dos cursos de qualificação profissional (peça 79, p. 1).

2.3. Assim, após o desenvolvimento regular do processo, houve a prolação do acórdão contra o qual se insurgem os recorrentes.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 89 e 90), ratificados à peça 93 pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos por Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e por Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 3946/2014 – TCU – Primeira Câmara, suspendendo os efeitos dos subitens 9.2 a 9.4.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) há nulidade absoluta;
- b) houve violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da legalidade;
- c) ocorreu a execução integral do contrato;
- d) há impossibilidade de o Senai responder pelo débito com seus bens;
- e) é possível afastar o dano ao Erário.
- f) houve a ocorrência da prescrição punitiva.

##### **5. Nulidade Absoluta**

5.1. O Senai argui no recurso haver causa de nulidade absoluta, com base nos seguintes argumentos (peça 85, p. 3-11):

- a) ausência de fundamentação da decisão, pois não foram explicitadas as razões de fato e de direito para sua condenação;
- b) violação dos princípios constitucionais da motivação e do devido processo legal, da Lei 9.784/1999 e do art. 93, X, da CF/1988;
- c) impossibilidade de controle da decisão;
- d) a justificativa do voto da decisão guerreada não estabelece nexo de instrumentalidade entre os percentuais de treinamentos realizados versus a cláusula que exigia o cumprimento do objeto no mínimo de 75%;
- e) não cita quais documentos estariam faltando;
- f) em nenhum momento houve decomposição de custo;
- g) nenhuma das hipóteses contidas nas cláusulas 12 e 13 do contrato restaram materializadas; e
- h) o resultado foi atingido.

##### Análise:

5.2. A decisão recorrida é composta de três peças: relatório, voto e acórdão. No relatório da presente decisão constam a análise da unidade técnica bem como o parecer do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU com encaminhamentos distintos. Isto porque, apesar de a unidade técnica

destacar a não comprovação contábil-financeira bem como o não saneamento das irregularidades, entendeu ser adequado estender o tratamento concedido pelo Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário ao presente caso (peça 78, p. 13 e p. 18, item 6).

5.3. O voto, diante de dois posicionamentos distintos, optou por condenar o recorrente em débito e em multa, de acordo com o entendimento do *Parquet* especializado, motivando seu entendimento (peça 79). Por fim, o Acórdão recorrido, de acordo com o posicionamento contido no voto, apresenta a condenação dos responsáveis em débito e em multa para ressarcimento do dano ao erário verificado.

5.4. Leitura atenta do voto da decisão recorrida (peça 79) permite concluir que a condenação do Senai decorreu da violação de normas contábeis e financeiras diante do fato de não ter apresentado documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que os recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas.

5.5. Não restou comprovada que a alegada execução parcial do contrato ocorreu mediante emprego dos recursos federais repassados no âmbito do Planfor, daí sua condenação em débito.

5.6. O parecer do MPTCU é exaustivo e deve ser considerado como motivação da decisão desta Corte, conforme anuência explícita do Ministro-Relator em seu voto.

5.7. O relator acrescenta ainda ausência de excludentes de culpabilidade e apresenta o fundamento legal para condenação solidária do débito.

5.8. Dessa forma, não se verificou nulidade absoluta conforme aventado pelo indigitado no presente processo.

## **6. Segurança Jurídica, Igualdade e Legalidade**

6.1. Suleima Fraiha Pegado defende no recurso que o TCU violou os princípios da segurança jurídica, da igualdade e da legalidade, pois a decisão recorrida teria ido de encontro a um precedente desta Corte, qual seja, o Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário, cujas bases empíricas seriam idênticas, já que em ambos o responsável demonstrou o exaurimento do objeto contratado bem como que atuou com boa-fé e de acordo com os preceitos da Lei de Licitações (peça 86, p. 11-14).

### Análise:

6.2. Os princípios da segurança jurídica, da igualdade e legalidade não foram violados pelo entendimento adotado, na medida em que a decisão recorrida não se vincula a encaminhamentos anteriormente proferidos.

6.3. 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.

6.4. No precedente citado pelo recorrente, esclareceu-se que a Corte adotou entendimentos diversos de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, sem generalizações e averiguando se foram atingidos os objetivos de cada contratação (peça 78, p. 11).

6.5. No presente caso, não houve comprovação contábil-financeira de parte do objeto, o que impõe o ressarcimento ao erário diante da ausência de nexo de causalidade entre o objeto executado e os valores recebidos por meio do Planfor, como bem destacado no parecer do *Parquet* especializado (peça 78, p. 21).

## **7. Execução contratual**

7.1. O Senai apresenta os seguintes argumentos a fim de comprovar a execução contratual (peça 85, p. 14-18):

a) o cálculo do custo unitário por aluno (R\$ 2,81) para concluir ser irracional demonstrar discriminadamente seus sub valores ou elementos de despesa previstos nos arts. 6º e 7º da Resolução Codefat;

b) a ponderação de que diante da realização do objeto não cabe exigir comprovação das despesas executadas para o seu alcance, já que estas precedem aquela;

c) o Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário valeu-se do critério finalístico;

d) a assertiva de que apenas duas turmas não teriam sido realizadas, o que daria um montante de débito de R\$ 54.550,81 (peça 85, p. 18);

e) a mora na execução contratual, o que poderia ser sanado convertendo a condenação em pecúnia em prestação de serviços, tendo em vista que esta ainda interessa ao credor (qualificação profissional).

7.2. O Senai acrescenta, ainda, documentação comprobatória da execução contratual às peças 96 a 115.

Análise:

7.3. Inicialmente incumbe ressaltar que a plena execução do objeto do contrato deve ser comprovada por meio dos documentos idôneos, consistentes e suficientes a fim de evidenciar que os recursos liberados foram integralmente aplicados no objeto do contrato.

7.4. 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 da 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.

7.5. 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)

7.6. 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 profissionalizante, 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).

7.7. 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).

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

7.9. Os recursos federais do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999, alocados especificamente para os 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999, foram repassados conforme a tabela a seguir:

	Concedente (R\$)	Conveniente (R\$)	Valor Total (R\$)
4º Termo aditivo	766.145,00	41.175,00	807.320,00
5º Termo aditivo	18.023,00	1.026,00	19.049,00
Total	784.186,00	42.201,00	826.369,00

7.10. O 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato 15/1999 previam a execução de cursos com os seguintes quantitativos (peça 1, p. 144-172 e 262):

Parcela	Data do Pagamento	Valor pago (R\$)	Localização
1ª – 4º TA	27/2/2002	229.843,50	Peça 1, p. 202
2ª – 4º TA	28/5/2002	229.843,50	Peça 1, p. 216
3ª – 4º TA	14/6/2002	153.229,00	Peça 1, p. 232
4ª – 4º TA	21/8/2002	153.229,00	Peça 1, p. 250
1ª – 5º TA	23/4/2002	9.011,50	Peça 1, p. 284
2ª – 5º TA	4/7/2002	9.011,50	Peça 1, p. 297
	Total	784.168,00	

7.11. A Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE, em seu relatório conclusivo, verificou que não foram enviados documentos para a comprovação física e financeira do contrato (peça 1, p. 369 e 371) e, dessa forma, houve a glosa do valor total do contrato (peça 1, p. 387).

7.12. Posteriormente, houve o envio de documentação para a comprovação das metas físicas e financeiras tendo sido elaborada tabela de despesas acatadas (peça 2, p. 91-131), e resultou na glosa de R\$ 384.584,35 (peça 2, p. 133).

7.13. Na presente oportunidade é apresentado um amplo rol de documentos composto de:

- a) laudo pericial (peça 96, p. 4-15);
- b) demonstrativo de execução financeira (peça 96, p. 18-33);
- c) quadro de metas físico financeiras (peça 96, p. 40-55 e 59);
- d) relação de custos indiretos com pessoal e encargos sociais nos Contratos Seteps 1999 a 2002 (peça 96, p. 63-66)
- e) gastos com pessoal e encargos - Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – junho de 2002 – valor R\$ 259.437,88 (peça 97);
- f) gastos com pessoal e encargos - Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – maio de 2002 (peça 98);
- g) gastos com pessoal e encargos – Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – março de 2002 – R\$ 387.431,78 (peça 99);
- h) gastos com pessoal e encargos – Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – agosto de 2002 – R\$ 255.995,98 (peça 100);

i) gastos com pessoal encargos – Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – julho 2002 – 233.279,02 (peça 101);

j) gastos com pessoal e encargos – Contrato 15/1999 – 4º termo aditivo – setembro de 2002 – 410.258,58 (peça 102);

l) resultado da ação de qualificação para os cursos abaixo descritos:

- Abaetuba - Curso mecânica de autos – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 103, p. 1-53)
- Almeirim - Curso mecânica de máquina pesada – 1/4/2002 a 26/4/2002 (peça 203, p. 54-102)
- Almeirim - Curso tecnologia Oleiro cerâmico – 29/4/2002 a 22/5/2002 (peça 103, p. 105-161)
- Almeirim - Curso usinagem e acabamento de móveis – 18/2/2002 a 12/3/2002 (peça 103, p. 162-202)
- Altamira - Curso eletricidade básica – 4/2/2002 a 19/3/2002 (peça 103, p. 203-250)
- Altamira - Curso soldagem elétrica e Oxiacetilenica – 4/2/2002 a 14/3/2002 (peça 103, p. 251-300)
- Anajás - Curso Marcenaria – 18/2/2002 a 15/3/2002 (peça 103, p. 302-363)
- Ananindeua Curso Conservação de Madeira Alternativa Construção de Móveis – 4/3/2002 a 22/3/2002 (peça 103, p. 365-394 e peça 104, p. 1-46)
- Ananindeua - Curso Introdução ao Design Móveis – 6/5/2002 a 24/5/2002 (peça 104, p. 48-97)
- Ananindeua - Curso Introdução ao Design de Imóveis – 6/5/2002 a 31/5/2002 (peça 104, p. 99-149)
- Ananindeua - Curso Marmorização e Alvenaria – 18/2/2002 a 15/3/2002 (peça 104, p. 150-197)
- Ananindeua - Curso Usinagem e Acabamento de Móveis – 16/3/2002 a 8/5/2002 (peça 104, p. 199-250)
- Anapu - Curso Marcenaria – 20/2/2002 a 14/3/2002 (peça 104, p. 251-302)
- Barcarena - Curso Mecânica de Motos – 1/4/2002 a 23/4/2002 (peça 104, p. 304-351)
- Belém - Curso Classificação de madeiras – 4/3/2002 a 22/3/2002 (peça 104, p. 352-390 e peça 105, p. 1-7)
- Belém - Curso Introdução ao Design Móveis – Turma 1 – 18/2/2002 a 15/3/2002 (peça 105, p. 8-56)
- Belém - Curso Introdução ao Design Móveis – Turma 2 – 18/2/2002 a 15/3/2002 (peça 105, p. 57-104)
- Belterra - Curso Marcenaria – Belterra – 18/3/2002 a 15/4/2002 (peça 105, p. 105-158)
- Brasil Novo - Curso Pedreiro – Turma 1 – 6/5/2002 a 24/5/2002 (peça 105, p. 159-203)
- Gurupa - Curso Marcenaria – Gurupa – Turma 1 – 18/2/2002 a 15/3/2002 (peça 105, p. 204-252)
- Itaituba - Curso Joalheria Básica – Turma 1 – 15/4/2002 a 10/5/2002 (peça 105, p. 255-293)
- Itaituba - Curso Tecnologia Oleiro em cerâmica – Itaituba 13/5/2002 a 31/5/2002 (peça 105, p. 298-344)
- Jacareanga - Curso Panificação e confeitaria – 16/3/2002 a 4/4/2002 (peça 105, p. 345-394)
- Juriti - Curso corte Costura Moda praia íntima – 18/2/2002 a 11/3/2002 (peça 106, p. 1-70)

- Juruti - Curso serviço de carpintaria – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 106, p. 71-121)
- Marabá - Curso mestre de obras – 18/2/2002 a 9/5/2002 (peça 106, p. 122-181)
- Marabá - Curso Pedreiro – 1º semestre de 2002 – 26/2/2002 a 4/4/2002 (peça 106, p. 182-225)
- Marabá - Curso Pedreiro de Acabamento – 25/2/2002 a 22/3/2002 (peça 106, p. 226-284)
- Marabá - Curso Pintor predial - 25/2/2002 a 4/4/2002 (peça 106, p. 285-345)
- Marabá - Curso Usinagem de madeira e acabamento de móveis – Marabá – 15/4/2002 a 8/5/2002 (peças 106, p. 346-348 e peça 107, p. 1-52)
- Marituba - Curso Conservação de Madeira Alternativa e Construção de Móveis - 6/5/2002 a 24/5/2002 (peça 107, p. 54-103)
- Marituba - Curso usinagem e acabamento de móveis – 15/4/2002 a 16/5/2002(peça 107, p. 104-153)
- Medicilândia - Curso Marcenaria – 19/3/2002 a 11/4/2002 (peça 107, p. 154-213)
- Medicilândia - Curso Mecânica de Autos – 18/3/2002 a 3/4/2002 (peça 107, p. 214-263)
- Moju- Curso Conserto de Conserto de Eletrodomésticos – 25/3/2002 a 19/4/2002 (peça 107, p. 264-314)
- Moju- Curso Mecânica de Autos – 11/3/2002 a 1/4/2002 (peça 107, p. 315-348 e peça 108, 1-14)
- Santarém - Curso Ferreiro Armador –5/11/2001 a 23/11/2001 (peça 108, p. 16-68)
- Monte Alegre - Curso mecânico motor diesel – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 108- p. 69-114)
- Monte Alegre - Curso Mecânico de Refrigeração e Eletrodomésticos – 1/4/2002 a 26/4/2002 (peça 108, p. 115-160)
- Monte Alegre - Curso Usinagem e Acabamento de Móveis – 25/2/2002 a 19/3/2002 (peça 108, p. 161-201)
- Muana – Curso Marcenaria - 18;3;2002 a 12;4;2002(peça 108, p. 202-250)
- Novo Progresso - Curso panificação e confeitaria – 15/4/2002 a 7/5/2002 (peça 108, p. 251-328)
- Santa Izabel - Curso serralheiro de grades – 18/3/2002 a 15/4/2002 (peça 108, p. 329-336)
- B. G. Do Araguaia – Curso de fabricação de artefatos de concreto – 5/5/2002 a 24/5/2002 (peça 108, p. 338)
- Santarém - Curso – Auxiliar de produção e análises químicas – 4/3/2002 a 30/3/2002 (peça 109, p. 2-46)
- Óbidos - Curso – corte e costura – 13/3/2002 a 30/3/2002 (peça 109, p. 47-94)
- Óbidos - Curso Eletricista de Veículos – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 109, p. 95-142)
- Óbidos - Curso de Injeção Eletrônica – 11/3/2002 a 22/3/2002 (peça 109, p. 143-187)
- Óbidos - Curso Lanternagem e pintura de veículos– 25/3/2002 a 22/4/2002 (peça 109, p. 188-237)
- Oriximiná - Curso corte e costura básica – 3/4/2002 a 24/4/2002 (peça 109, p. 238-297)
- Oriximiná - Curso Mecânico de Motor Diesel – 21/3/2002 a 12/4/2003 (peça 109, p. 298-353)
- Oriximiná - Curso Pedreiro – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 109, p. 354-401)
- Oriximiná - Curso Solda Elétrica Oxiacetilônica – 22/4/2002 a 16/5/2002 (peça 109, p. 402-453)

- Paragominas - Curso Aproveitamento de resíduos de madeira – 18/3/2002 a 5/4/2002 (peça 109, p. 454-501 e peça 110, p. 1)
- Paragominas - Curso conservação madeira alternativa construção de móveis – 19/4/2002 a 8/5/2002 (peça 110, p. 2-45)
- Paragominas - Curso Introdução ao Design Móveis – 8/4/2002 a 19/4/2002 (peça 110, p. 45-94)
- Paragominas - Curso Marcenaria – 9/4/2002 a 3/5/2002 (peça 110, p. 95-148)
- Paragominas - Curso Usinagem e Acabamento de Móveis – 6/5/2002 a 28/5/2002 (peça 110, p. 150-199)
- Santarém - Curso Classificador de Madeira – 4/2/2002 a 5/3/2002 (peça 110, p. 200-247)
- Santarém - Curso Introdução à Topografia – 4/2/2002 a 5/3/2003 (peça 110, p. 248-251 e peça 111, p. 2-44)
- Santarém - Curso Manutenção de Computadores – 6/5/2002 a 24/5/2002 (peça 111, p. 45-92)
- Santarém - Curso Marcenaria – 4/2/2002 a 5/3/2002 (peça 111, p. 93-140)
- Santarém - Curso Operador de Empilhadeira – 18/2/2002 a 26/2/2002 (peça 111, p. 141-188)
- Santarém - Curso Operador de Máquinas Pesadas - 27/2/2002 a 26/3/2002 (peça 111, p. 189-234)
- Ponta de pedras - Curso Tecnologia Oleiro Cerâmico – 4/3/2002 a 22/3/2002(peça 111, p. 235-237)
- Redenção - Curso Mecânico de Motor Diesel – 14/3/2002 a 3/4/2002 (peça 111, p. 238-239)
- Rondon de Pará - Curso Tecnologia Oleiro Cerâmico – 18/4/2002 a 8/5/2002 (peça 111, p. 240-241)
- Santa Isabel do Paraíba - Curso Pedreiro - 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 111, p. 242-243)
- Santarém - Curso classificador de madeira - 6/3/2002 a 28/3/2002 (peça 111, p. 244-251)
- Santarém - Curso Serralheiro – 25/2/2002 a 19/4/2002 (peça 112, p. 2-48)
- Santarém - Curso Usinagem e acabamento de móveis – 12/3/2002 a 30/4/2002 (peça 112, p. 49-95)
- Senador José Porfírio - Curso Artesanato em Madeira -29/4/2002 a 20/5/2002 (peça 112, p. 97-142)
- Souré - Curso Eletricidade Básica – 4/3/2002 a 22/3/2002 (peça 112, p. 144-210)
- Terra Santa - Curso Eletricidade Básica – 18/2/2002 a 8/3/2002 (peça 112, p. 211-263)
- Tomé Açú - Curso Conservação de madeira alternativa e construção de móveis –26/3/2002 a 5/4/2002 (peça 112, p. 265-308)
- Tomé Açú - Curso Usinagem e Acabamento de Móveis – 8/5/2002 a 30/5/2002 (peça 112, p. 309-357)
- Tucuruí - Curso Eletricista de Manutenção industrial – 25/4/2002 a 15/5/2002 (peça 112, p. 358-421)
- Tucuruí - Curso Injeção Eletrônica – 4/3/2002 a 23/3/2002 (peça 112, p. 422-455 e peça 113, p. 1-12)
- Tucuruí - Curso Mecânica Industrial – 15/4/2002 a 3/5/2002 (peça 113, p. 13-62)
- Tucuruí - Curso Pedreiro – 18/2/2002 a 28/3/2002 (peça 113, p. 63-115)

- Tucuruí - Curso soldador de armação – 4/3/2002 a 22/3/2002 (peça 113, p. 116-165)
- Tucuruí - Curso soldador de armação – 15/4/2002 a 3/5/2002 (peça 113, p. 166-218)
- Uruara - Curso Aproveitamento de resíduos em madeira – 1/4/2002 a 18/4/2002 (peça 113, p. 219-271)
- Uruara - Curso Fabricação de Artefatos de Concreto – 11/3/2002 a 27/3/2002 (peça 113, p. 272-321)
- Uruara - Curso Panificação e Confeitaria – 11/3/2002 a 28/3/2002 (peça 113, p. 324-375)
- Uruara - Curso Torneiro Mecânico – 11/3/2002 a 12/4/2002 (peça 113, p. 378-432)
- Viseu - Curso Carpintaria Naval – 25/2/2002 a 16/3/2002 (peça 113, p. 434)
- Viseu - Curso Panificação e Confeitaria – 18/3/2002 a 5/4/2002 (peça 113, p. 436)
- Vigia - Curso Artesanato em Argila – 1/4/2002 a 19/4/2002 (peça 113, p. 438)
- Tucuruí - Curso Pedreiro de Acabamento – 22/4/2002 a 3/5/2002 (peça 113, p. 441-442)
- Santarém - Curso Serviço de Carpintaria – 6/3/2002 a 26/3/2002 (peça 113, p. 443-446)
- Tucuruí - Curso Carpintaria Naval – 18/3/2002 a 10/4/2002 (peça 113, p. 448-449)
- m) Relação de concluintes de cursos diversos (peça 113, p. 450-455)
- n) Comprovantes de pagamentos de docentes – valor R\$ 64.740,00 (peça 114).
- o) Comprovantes de pagamentos de pessoal, encargos e custos indiretos – valor R\$ 43.769,56 (peça 115).

7.14. Comparando-se a documentação colacionada ao presente recurso com aquela já analisada pela Tomada de Contas Especial extraem-se as conclusões descritas nos itens que se seguem.

7.15. A maior parte da documentação apresentada se refere a comprovantes da execução física do contrato (peças 103-113). Comparando-se com a tabela elaborada pela Comissão de Tomada de Contas Especial, verifica-se que os documentos ora apresentados já foram considerados e na primeira oportunidade foi encaminhado um rol de documentos que permitiu a comprovação da execução física de uma quantidade maior de cursos.

7.16. Veja-se que em relação às metas físicas, a comissão de tomada de contas especial verificou que a entidade comprovou o treinamento de 2319 pessoas, mas a meta pactuada foi de 2654 treinandos (peça 2, p. 97).

7.17. Os comprovantes físicos encaminhados, são compostos, em sua maioria, de resultado da ação de qualificação, fichas de cadastramento para qualificação, frequência, listagem de alunos, relatório de execução técnica de turma e relatório de curso, no entanto, não constam fichas de matrícula, listas de frequência assinadas, comprovantes de entrega de material didático e de certificados de conclusão dos cursos, o que fragiliza a documentação física encaminhada.

7.18. Observa-se que a glosa do débito, decorreu, especialmente, da falta da comprovação financeira.

7.19. Veja-se que o montante apurado pela comissão de tomada de contas especial e mantido pelo TCU se referiu a parte da segunda parcela do quarto termo aditivo (valor total liberado em 28/5/2002 de R\$ 169.776,15, não tendo sido comprovados o montante de R\$ 60.067,35) a totalidade da terceira e quarta parcela do quarto termo aditivo (liberadas em 14/6/2002 e 21/8/2002, ambas nos valores de R\$ 153.229,00), bem como as duas parcelas referentes ao quinto termo aditivo, ambas no valor de R\$ 9.011,50, liberadas em 23/4/2002 e 4/7/2000. No âmbito da tomada

de contas especial foi destacado o envio de documentos que comprovaram despesas no montante de R\$ 399.616,65 (peça 2, p. 81).

7.20. Em relação aos comprovantes financeiros ora encaminhados, observa-se que nenhum faz remissão ao quinto termo aditivo.

7.21. Verificando-se o quadro de metas físico financeiras, o Senai informou que os valores dos gastos apresentam as quantias de R\$ 189.453,50 de material didático e outros e encargos, R\$ 64.740,00 destinados ao pagamento de docentes do Senai; e R\$ 511.951,50 aplicados no pagamento de pessoal, totalizando assim o valor de R\$ 766.145,00 (peça 96, p. 31).

7.22. Em relação aos comprovantes de gastos com pessoal e encargos (peças 98-102) verifica-se um valor bem superior a R\$ 511.951,50. O laudo pericial encaminhado informa que a quantia de R\$ 511.951,50, aplicada no pagamento de pessoal no período de março a setembro de 2002, durante a realização dos cursos, acha-se inclusa no pagamento de pessoal do Senai-DR/PA deste período e de todos os custos indiretos com pessoal e encargos, referentes aos contratos pactuados com a Seteps de 1999 a 2002, no valor de R\$ 6.246.077,46 (peça 96, p. 9). Compulsando-se o rol de documentos, verifica-se que não há menção a qual contrato se referem, impossibilitando o estabelecimento do nexo causal entre tais documentos e o contrato ora analisado.

7.23. No que toca ao pagamento de docentes, no valor de R\$ 64.740,00, verifica-se que tais comprovantes não foram considerados pela comissão de tomada de contas especial na tabela elaborada de comprovantes financeiros acatados (peça 2, p. 97-131). Analisando-se tal documentação, verifica-se que os cursos e os períodos (peça 114, p. 1) possuem correspondência com aqueles constantes da meta proposta (peça 2, p. 91-97) e estão respaldados pelos respectivos comprovantes de pagamentos. Observando-se ainda os comprovantes físicos encaminhados em grau de recurso e nas alegações de defesa, pode-se concluir que a maioria dos docentes foi instrutor dos cursos mencionados (peça 103, p. 252, peça 111, p. 94, peça 103, p. 4, peça 52, p. 15, peça 104, p. 151, peça 105, p. 206, peça 113, p. 66, peça 112, p. 3, peça 113, p. 117, p. 444, peça 60, p.5, peça 107, p. 317; peça 113, p. 275; peça 112, p. 50, peça 61, p. 228, peça 104, p. 200; peça 107, p. 216; peça 109, p. 457; peça 113, p. 117, peça 113, p. 221; peça 57, p. 50, peça 110, p. 49; peça 113, p. 15; peça 113, p. 117; peça 64, p. 150, peça 109, p. 402; peça 113, p. 66; peça 112, p. 98; peça 70, p. 50, peça 112, p. 311; peça 105, p. 160 e peça 111, p. 45 e peça 72, p. 165. Não deve ser acatado a despesa de pagamento com o docente Liomar de Lima Junqueira, no valor de R\$ 1.859,00, para o curso de usinagem e acabamento de móveis em Marabá, pois os comprovantes físicos mencionam como instrutor Hermisson José da Silva Moura (peça 107, p. 1).

7.24. Assim, o montante a ser acatado corresponde a R\$ 62.881,00. Os pagamentos foram efetuados no período de fevereiro a maio de 2002, período que englobou a liberação das duas primeiras parcelas do 4º Termo aditivo, devendo tal valor acatado ser excluído do montante do débito de forma mais favorável aos recorrentes.

7.25. No que toca aos demais comprovantes de pagamentos de pessoal, encargos e custos indiretos, no valor R\$ 143.769,56 (peça 115) o que se observa é que são encaminhadas relações de pagamentos cujos recibos e notas fiscais não fazem menção ao 4º e 5º termos aditivos do Contrato. A documentação estaria apta a demonstrar que os dispêndios foram realizados, porém não há como estabelecer o nexo de causalidade entre os gastos e o 4º e 5º termos aditivos ao Contrato.

7.26. Os recursos públicos federais repassados tinham emprego certo e predefinido, o que restou apenas parcialmente demonstrado pelos documentos constantes dos autos.

7.27. Note-se que o recorrente requer que sua condenação seja convertida em prestação de serviço, ou seja, a execução extemporânea do objeto. No entanto, tal pleito deve ser negado, pois não há previsão legal para adoção de pena alternativa.

7.28. Para o afastamento do débito e da multa cominados bastaria apresentar os documentos hábeis a comprovar a execução dos serviços e a integralidade das despesas realizadas, o que não se verifica na presente fase recursal.

## **8. Natureza Jurídica – Senai**

8.1. O recorrente apresenta os seguintes argumentos a fim de demonstrar a impossibilidade de o Senai responder pelo débito com seus bens (peça 85, p. 18-34):

a) o Sistema S é entidade privada que exerce atividade de interesse público, sendo seus bens impenhoráveis e inextingíveis;

b) a sua receita deriva de prestação compulsória;

c) não integra a Administração Pública direta nem indireta, mas submete-se aos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo para seleção de pessoal, à prestação de contas e à equiparação de seus empregados aos servidores públicos para fins criminais e de improbidade administrativa;

d) a sua peça orçamentária deverá ser aprovada pelo Ministério vinculador bem como terá que executá-lo sob as regras da liquidação da despesa, devendo prestar contas; assim sua natureza pública protege o patrimônio da entidade, conforme dispõe o inciso IX do art. 649 do CPC;

e) não implica em não pagamento de dívidas, mas, sim, no fato precatório com amortização diferida para não comprometer as atividades institucionais;

f) os bens do Sistema S se equiparam aos da União, não sendo passíveis de desapropriação;

g) o Sistema S possui natureza pública (jurisprudência tributária) e privada (jurisprudência trabalhista); e

h) deve-se excluir o comando executório da decisão recorrida, convertendo-o em precatório, a fim de prevalecer o art. 649 CPC e o art. 240 da CF/1988.

### Análise:

8.2. Os argumentos apresentados acima acerca da natureza jurídica do Sistema S bem como da natureza de seus bens não socorrem o recorrente para fins de afastamento do débito.

8.3. A matéria suscitada no recurso seria relevante para a fase de execução do acórdão (sequer de competência do TCU), e não para a atual fase, de condenação (constituição do título executivo).

8.4. De todo modo, é evidente o equívoco do recorrente, pois o privilégio da impenhorabilidade dos bens (CPC, art. 648, c/c CC, art. 100) e a consequente execução pelo regime de precatórios é exclusivo da Fazenda Pública (CF, art. 100), em cujo conceito não se insere as entidades do Sistema S.

8.5. Não obstante desempenharem atividade de interesse público, os serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública, possuindo natureza jurídica de direito privado (STF, RE-789874). E, como afirmado reiterada vezes pelo STF, “as entidades paraestatais que possuem personalidade de pessoa jurídica de direito privado não fazem jus aos privilégios processuais concedidos à Fazenda Pública” (AI 841.548, com repercussão geral.).

## **9. Dano ao Erário**

9.1. Suleima Fraiha Pegado defende em seu recurso não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 86, p. 4-8):

a) ausência de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas ou má-fé em seus atos;

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

c) impossibilidade de acesso à documentação comprobatória da despesa devido ao advento de nova gestão;

d) destaque pelo Acórdão 2204/2009 – TCU – Plenário dos problemas operacionais do Planfor e atenuação da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos;

e) 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.

#### Análise:

9.2. 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 ao erário, pois geriu recursos públicos federais, cuja prestação de contas foi parcialmente aprovada pela falta da documentação devida para comprovar sua execução, remanescendo valor a ser ressarcido a título de débito.

9.3. 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.

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

9.5. 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.

9.6. 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.

9.7. 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.

9.8. 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.

9.9. 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.

9.10. Sobre o assunto, 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).

9.11. Alega a defendente, outrossim, a ausência de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, a ausência de omissão na prestação de contas ou a prática de atos de má fé, concluindo que não ocorrera dano ao Erário. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no voto do Acórdão recorrido (peça 79), 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.

9.12. Ressalte-se que o fundamento da condenação em débito não foi o locupletamento pessoal, mas, sim, a contribuição da recorrente para a ocorrência do dano ao erário, o que impõe a solidariedade no ressarcimento do débito, conforme preconiza o art. 16, parágrafo segundo da Lei 8.443/92,

9.13. A Sra. Suleima Fraiha Pegado foi a signatária do 4º e 5º termos aditivos ao Contrato 15/1999 (peça 96, p. 39 e 58) e deveria ter se atentado para a realização dos pagamentos desde que tivessem sido observadas as condições dispostas na cláusula terceira do instrumento (peça 96, p. 36 e 56) o que não ocorreu.

9.14. Nessa linha, o fundamento da condenação em débito da recorrente decorreu da ausência de comprovação esmerada 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.

9.15. 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.

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

9.17. Da análise perfunctória dos documentos colacionados em sede recursal, verifica-se que a recorrente não juntou 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.

9.18. Assim, como a recorrente não anexa a sua peça recursal os documentos necessários para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio da demonstração da execução da integralidade do objeto avençado nos 4º e 5º termos aditivos ao Contrato 15/1999, devem ser mantidos o débito e a multa cominados.

9.19. 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. Prescrição**

10.1. Quanto ao débito, ressalta-se que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.709/2008-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.

10.2. 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.

10.3. 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.

10.4. 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.

10.5. 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.

10.6. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 2002 (peça 77), 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 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 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

10.7. 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 3.946/2014 – TCU – Primeira Câmara em 15/7/2014 (peça 77).

10.8. 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 564/2013 (peça 18) e aviso de recebimento em 20/5/2013 (peça 23); Senai – Ofício 565/2013 (peça 20) e aviso de recebimento 17/5/2013 (peça 22). 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.

10.9. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-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.

10.10. 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 10/2/2012 (peça 1, p. 1), com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em 10/2/2012+5, sem considerar as causas interruptivas da prescrição. A sanção, como dito, foi aplicada em 15/6/2014 (peça 77), antes desse termo.

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

## CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há nulidade absoluta por ausência de motivação quando o relatório e o voto da decisão recorrida apresentam os fundamentos de fato e de direito para a condenação;

b) não há violação dos princípios da segurança jurídica, igualdade e legalidade, quando o julgador adota, no caso concreto, fundamentadamente entendimento destoante de outro julgador;

c) a comprovação do adimplemento contratual se dá por meio dos documentos hábeis a demonstrar as despesas realizadas;

d) a Lei 8.443/1992 garante a competência privativa do TCU para fixar a responsabilidade solidária do terceiro contratante que concorreu para o cometimento do dano ao erário apurado;

e) a natureza dos bens, a forma como irá liquidar o débito e a multa são matérias a serem tratadas no âmbito da ação de execução;

f) a ausência de documentos hábeis a comprovar a execução integral do objeto avençado, e, por consequência, a boa e regular gestão dos recursos públicos, impõe a manutenção do débito.

g) com base na prescrição constante do Código Civil Brasileiro entende-se estar prescrita a pretensão punitiva.

11.1. Com base na análise aqui efetuada, propõe-se o provimento parcial dos recursos a fim de excluir do débito o montante de R\$ 62.881,00.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

12. A recorrente, Suleima Fraiha Pegado, pugna pela notificação pessoal da sessão de julgamento do presente recurso, a fim de que possa em fase de sustentação oral, “oferecer os documentos necessários, os quais continuam na busca, a fim de comprovar a regularidade de sua gestão”.

12.1. 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.

12.2. 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.



12.3. 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**

13. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 3946/2014 – TCU – Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial, a fim de excluir R\$ 62.881,00 do débito;
- b) excluir o subitem 9.3 do acórdão combatido;
- c) comunicar aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado do Pará da decisão que vier a ser adotada, bem como aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 25/2/2016.

Andréa Rabelo de Castro  
Auditora Federal de Controle Externo  
Matrícula 5655-3