

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em face de Suleima Fraiha Pegado, ex-secretária executiva do trabalho e promoção social do Estado do Pará (Seteps/PA), da Força Sindical do Estado do Pará, e de Roberto dos Santos, presidente da Força Sindical, à época, em razão de irregularidades verificadas na execução do 1º Termo Aditivo do Contrato Administrativo 33/2000-Seteps, celebrado entre a Seteps/PA e a Força Sindical/PA, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/99.

O 1º Termo Aditivo do Contrato 33/2000 – Seteps previa a realização de 19 cursos, com a meta de 1.140 treinandos, no valor total de R\$ 234.428,00, sendo R\$ 231.571,00 de origem federal. A Força Sindical recebeu esses recursos mediante três cheques, nos valores de R\$ 92.628,40 (7/11/2001), R\$ 92.628,40 (21/12/2001) e R\$ 46.314,20 (30/1/2002).

Na fase interna da TCE, os responsáveis foram instados a apresentar a documentação comprobatória da execução física e financeira da avença, sem sucesso.

No Relatório Conclusivo da TCE, foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) utilização irregular do expediente "dispensa de licitação" para contratação direta da entidade, com inobservância dos artigos 2º, 3º, 24, II e § 1º, 26, parágrafo único, caput, II e III, 27, III e IV e 54 da Lei 8.666/93;

b) inexecução do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 033/2000-Seteps em decorrência da não comprovação física de realização, pela entidade, da totalidade das ações contratadas;

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

d) autorização, ordenação e liberação de recursos sem a comprovação das exigências contratuais, com afronta aos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64, e a cláusula terceira do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 033/2000-Seteps;

e) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Aditivo/Contrato, deixando de dar cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Lei 8.666/93 e nas cláusulas 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/Sefor/Codefat/021/99-Seteps/PA, e 10ª, item 10.1, do Contrato Administrativo 033/2000-Seteps;

f) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 033/2000-Seteps, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais, deixando de dar cumprimento ao art. 73, I, b, da Lei 8.666/93 e à cláusula décima primeira do Contrato Administrativo 033/2000-Seteps.

No âmbito desta Corte, regularmente citado, Roberto dos Santos permaneceu silente, devendo ser considerado revel, com base no artigo 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

Suleima Fraiha Pegado e a Força Sindical do Estado do Pará apresentaram alegações de defesa, devidamente rejeitadas pela unidade técnica e pelo MPTCU. Acolho as conclusões da derradeira instrução da Secex/PA, sem prejuízo das seguintes considerações.

De início, é relevante destacar a natureza de convênio do aludido termo aditivo, como aduzido pelo MPTCU (peça 53):

“Importante mencionar que o Contrato Administrativo 33/2000 e seu 1º Termo Aditivo apresentam características de convênio, uma vez que:

- a) os interesses das partes são comuns, pois ambas (Seteps/PA e Força Sindical do Estado do Pará), em regime de mútua cooperação, tinham como objetivo a execução de um programa de governo – o Plano Estadual de Qualificação - PEQ, no âmbito do Planfor, tanto é que foi prevista a aplicação de contrapartida por parte da entidade contratada;*
- b) a contratada deveria prestar contas dos recursos recebidos;*
- c) não houve licitação, e sim apresentação, pela Força Sindical do Estado do Pará, de proposta para a execução do Planfor/PEQ-PA, aprovada tecnicamente pela Seteps/PA (peça 1, pp. 130/154), à semelhança de um plano de trabalho para a celebração de convênio;*
- d) no estatuto social da Força Sindical do Estado do Pará, art. 3º do capítulo III, consta que a entidade poderia “firmar **convênios** com órgãos da Administração Pública, objetivando o devido financiamento de programas de formação profissional” (peça 1, p. 136);*
- e) a Força Sindical do Estado do Pará não emitiu notas fiscais por ocasião da suposta “prestação dos serviços”, mas simples faturas e recibos (peça 1, pp. 234, 236, 250, 252, 266 e 268)”.*

Portanto, é correta a inclusão, no polo passivo da obrigação solidária de ressarcimento ao Erário, da Força Sindical/PA e de Roberto dos Santos, seu ex-presidente, já que este geriu recursos públicos federais, em conformidade com a Súmula 286, desta Corte:

"A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao Erário na aplicação desses recursos."

Em suas defesas, Suleima Fraiha Pegado e a Força Sindical do Pará alegam dificuldades para a obtenção da documentação comprobatória das despesas. Entretanto, estavam cientes, desde a assinatura das avenças, da obrigação de prestar contas dos recursos utilizados, e não comprovaram fato que, efetivamente, impedisse o cumprimento desse dever.

A Força Sindical argumenta que foi despejada de seu imóvel, em 11/3/2003, quando a proprietária do imóvel teria, supostamente, extraviado os documentos relativos à execução do Contrato 033/2000 - Seteps.

Ocorre que o último pagamento à entidade sindical foi feito, em 30/1/2002, momento em que já deveriam ter sido apresentados, à Seteps, relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE, acompanhados dos relatórios de turmas e da relação nominal dos participantes, devidamente assinada por eles e pelos respectivos coordenadores.

Por oportuno, reproduzo excerto da Cláusula Terceira, do 1º Termo Aditivo, do Contrato Administrativo 33/2000 – Seteps:

CLÁUSULA TERCEIRA – AS CONDIÇÕES DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

3.1 A liberação dos recursos referentes ao objeto deste Termo Aditivo será feita em 03 (três) parcelas da seguinte forma:

3.1.1. 1ª PARCELA – liberação de 40% (quarenta por cento) do valor total deste Termo Aditivo, correspondente a R\$ 92.628,40 (noventa e dois mil, seiscentos e vinte e oito reais e quarenta centavos), mediante a apresentação à SETEPS e alimentação no SIGAE, dos

Cronogramas de Inscrição e Execução dos Cursos referentes ao 1º mês de atividades e do material didático a ser entregue aos treinandos.

3.1.2. 2ª PARCELA – liberação de 40% (quarenta por cento) do valor total deste Termo Aditivo correspondente a R\$ 92.628,40 (noventa e dois mil seiscientos e vinte e oito reais e quarenta centavos), após cumprir 1/3 (um terço) do total de turmas contratadas, mediante a apresentação e aprovação, pela SETEPS, dos relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE, acompanhados dos relatórios de turmas e da relação nominal dos participantes, devidamente assinada por estes e pelos respectivos coordenadores (documento original).

3.1.3. 3ª PARCELA – liberação de 20% (vinte por cento) do valor total deste Termo Aditivo correspondente a R\$ 46.314,20 (quarenta e seis mil, trezentos e catorze reais e vinte centavos) após cumprir a totalidade de turmas, mediante apresentação e aprovação pela SETEPS da documentação referida no item 3.1.2, bem como apresentação do relatório final. (original sem grifos).

A Força Sindical insurge-se, ainda, quanto à possibilidade de julgamento de suas contas. Segundo a entidade, “em contrato administrativo não há o que se falar em prestação de contas”.

Todavia, como demonstrei acima, embora chamado de “Contrato Administrativo 033/2000-Seteps”, trata-se de convênio firmado entre a Seteps/PA e a Força Sindical/PA.

Ademais, os artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, permitem o julgamento das contas de pessoas físicas ou jurídicas que causem prejuízo ao Erário. Essa previsão não pode ser afastada a partir de uma interpretação equivocada do artigo 16, §2º, da Lei 8.443/1992, norma hierarquicamente inferior e que deve ser interpretada à luz da Lei Maior, sobretudo no presente caso, em que há uma relação jurídica cuja natureza é de convênio.

Quanto à solicitação da Força Sindical para que seja realizada a citação de Ana Catarina Peixoto de Brito, diretora da Universidade do Trabalho (UNITRA), supostamente a responsável pela conferência da documentação comprobatória das despesas, vale ressaltar que, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva é benefício do credor, que tem a faculdade de exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento de parte ou do todo da dívida (artigo 275, do Código Civil).

Se não bastasse isso, no parecer à peça 53, o MPTCU destacou falhas graves na parca documentação encaminhada a título de prestação de contas, incluindo comunicações da Universidade do Trabalho:

Nenhum dos documentos citados nas referidas cláusulas contratuais, seja em cópia ou original, foi apresentado pela contratante ou pela contratada até o presente momento, o que gera a presunção de não realização dos cursos pactuados.

Isso sem falar na inconsistência dos parcos documentos trazidos aos autos, referentes ao processo de pagamento à contratada, em que se verifica o seguinte:

a) a primeira fatura emitida pela contratada (peça 1, p. 234), embora não datada, foi encaminhada à Seteps/PA no máximo até o dia 26.10.2001 (data em que foi remetida para a Diretoria da Universidade do Trabalho – Unitra – peça 1, p. 232), ou seja, antes mesmo da assinatura do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 33/2000, ocorrida em 29.10.2001;

b) a apresentação da primeira fatura ocorreu sem a necessária alimentação de informações no Sigae, em desrespeito à cláusula 3.1.1 do 1º TA, como se verifica na comunicação datada de 26.10.2001, na qual consta a seguinte informação: “até o momento, o contrato ainda não foi encaminhado a esta Unitra, portanto ainda não foi cadastrado no Sigae” (peça 1, p. 232);

c) as faturas e os recibos, assinados pelo Presidente da Força Sindical, não apresentam data (peça 1, pp. 234/68);

d) as comunicações datadas de x.12.2001 (peça 1, p. 246) e 24.1.2002 (peça 1, p. 264), por meio das quais as duas últimas faturas foram encaminhadas à Unitra, só fazem menção ao “Demonstrativo de Metas Executadas” e à “Análise de Relatório Técnico de Turma”, nada informando sobre os relatórios de prestação de contas emitidos pelo Sigae, a relação nominal dos participantes e o relatório final, documentos esses exigidos pela cláusula terceira do termo aditivo.

Ou seja, a própria Universidade do Trabalho demonstra que, à época, faltavam elementos probatórios essenciais relativos à execução dos treinamentos. Considerando, ainda, o lapso de tempo desde os pagamentos, seria de pouca utilidade o chamamento, pela primeira vez, nesta etapa processual, de outro responsável ao processo, no caso a diretora da UNITRA.

A Força Sindical/PA afirma juntar documentos que comprovam a realização dos cursos (peça 39, p. 37-41). Ocorre que se trata de uma análise de material didático realizada em 23/10/2000 e de comunicação referente à fatura 002/2000, elementos emitidos antes da assinatura do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 33/2000, ocorrida em 29.10.2001.

O pedido de realização de diligências à Seteps/PA, feito pela entidade sindical, não deve ser deferido, pois já foi feita fiscalização por equipe técnica do Tribunal no órgão estadual, com o objetivo de verificar se “foi alcançada a finalidade dos recursos federais transferidos à Seteps/PA destinados à qualificação profissional” por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999, não tendo sido possível obter documentação comprobatória suficiente da execução dos treinamentos (itens 10-13, da instrução, peça 71).

Além disso, cabe a quem geriu os recursos e não ao TCU, demonstrar a sua correta aplicação, com base nos artigos 70, parágrafo único, 71, inciso II, da Constituição Federal, e 93, do Decreto-lei 200/1967.

Se, na época da fiscalização do TCU, não havia arquivos com a documentação comprobatória exigida nas avenças, pouca ou nenhuma utilidade haverá na realização de diligência, nesta etapa processual, à Seteps/PA, para que o órgão responda o destino da documentação supostamente enviada em 2001, medida contrária à razoável duração do processo e ao princípio da economicidade.

Da mesma forma, não se justifica a realização de diligência à Delegacia Regional do Trabalho no Estado do Pará apenas com base na afirmação de outra responsável no sentido de que teria encaminhado toda a documentação original a esse órgão, que não a teria devolvido.

Suleima Pegado requer que suas contas sejam aprovadas, pois outros processos relacionados ao mesmo convênio tiveram esse desfecho. Ocorre que não há, nos presentes autos, elementos mínimos para comprovar a execução do objeto, não sendo possível afastar o débito.

No voto condutor do Acórdão 37/2004 – Plenário, o e. relator aduziu:

Compulsando os autos, constatei terem sido acostados **documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.** Assim sendo, restou demonstrado o adimplemento do contrato, o que acarreta, necessariamente, a ausência de débito a ser ressarcido no âmbito desta TCE (original sem grifos).

No presente caso, diferentemente, não foram acostados tais documentos.

Por conseguinte, considerando que também não há elementos, nos autos, que permitam concluir pela boa-fé dos responsáveis, julgo, desde já, irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado,

de Roberto dos Santos e da Força Sindical do Estado do Pará, condenando-os ao pagamento do débito apurado.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1441/2016 – Plenário, tendo em vista que os recursos foram repassados à Força Sindical do Pará em 2001 e 2002, e a citação, no âmbito do TCU, foi ordenada apenas em 3/6/2013, superando o prazo de dez anos previsto no artigo 205, do Código Civil.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2016.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator