

VOTO

Cuidam os autos, nesta etapa processual, de recursos de reconsideração interpostos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, então Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA, contra o Acórdão 3946/2014-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os solidariamente em débito e lhes aplicou a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. Preliminarmente, conheço dos recursos, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, e 33, ambos da Lei 8.443/1992.

3. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em decorrência de irregularidades no Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99 (SIAFI 371068) para execução de ações de educação profissional no âmbito do plano nacional de qualificação do trabalhador (Planfor). Os autos tratam especificamente da análise das contas dos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999, cujo objeto envolvia a realização de cursos para qualificação de 2.645 treinandos, celebrado entre a SETEPS/PA e o Senai – Departamento Regional do Pará/PA (Senai/DR-PA), nos seguintes valores:

Instrumento	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	784.168,00	42.201,00	826.369,00

4. O relatório do tomador de contas, em relação aos 4º e 5º termos aditivos ao contrato administrativo 15/1999, objeto desta TCE, concluiu que houve irregularidades na aplicação dos recursos do convênio, referentes à não-comprovação da realização das metas físico-financeiras dos aditivos ao contrato; ausência de demonstração 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.

5. O débito apurado, após análise das alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis, correspondeu ao montante de R\$ 384.548,35, em valores históricos, referentes à ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato.

6. O Senai alegou em sua peça recursal haver causa de nulidade absoluta, aduzindo, entre outros argumentos, a violação dos princípios constitucionais da motivação e do devido processo legal, e que na decisão recorrida não foram explicitadas as razões de fato e de direito para sua condenação.

7. A entidade paraestatal também aduziu que sua condição jurídica de integrante do Sistema S impossibilitaria sua responsabilização pelo débito, sendo os seus bens impenhoráveis e inextinguíveis.

8. Outrossim, a aludida entidade apresentou vários elementos a fim de comprovar a execução contratual, incluindo laudo pericial e documentos comprobatórios de gastos com pessoal, encargos e custos indiretos, bem como resultados de diversas ações de qualificação.

9. Por seu turno, a Sra. Suleima Fraiha Pegado argumentou que houve violação dos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da legalidade, pois o Acórdão 2.204/2009-Plenário destacou os

problemas operacionais do Planfor e atenuou a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos. Ademais suas contas foram julgadas regulares com ressalva, quando esta Corte avaliou a execução de alguns convênios no âmbito do Planfor (Acórdãos 2.713/2012-2ª Câmara, 1.972/2014-1ª Câmara, 1.801/2012-2ª Câmara, 369/2014-2ª Câmara e 1.437/2014-2ª Câmara).

10. Argumentou ainda a recorrente que: (i) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas devidamente apresentada ao repassador dos recursos; (ii) não foi comprovada a aplicação irregular dos recursos nem a má-fé dos responsáveis; e (iii) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão.

11. Por fim, a recorrente pleiteou a realização de notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de realizar sustentação oral e apresentar documentos adicionais.

II

12. Tanto a Secretaria de Recursos (Serur) quanto o Ministério Público junto ao TCU se manifestaram pelo provimento parcial destes recursos, pois foi realizada comparação entre a documentação enviada pelo Senai com aquela já analisada nesta Tomada de Contas Especial, concluindo a unidade técnica que parte da documentação apresentada comprovaria a aplicação do montante de R\$ 62.881,00, o qual deveria ser excluído do débito de forma mais favorável aos recorrentes, ou seja, abatido dos valores com datas de origem mais antigas.

13. Todavia, a Serur considerou que a maior parcela dos documentos apresentados pelo Senai já havia sido considerada no exame de mérito do feito e não permitiria a completa comprovação da execução física e financeira do objeto pactuado.

14. Também foi verificado pelo **Parquet** que a data original mais antiga de ocorrência do débito é 23/4/2002, enquanto o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi exarado em 8/5/2013, tendo decorrido, portanto, mais de dez anos entre tais datas. Dessa forma, houve a prescrição da pretensão punitiva quanto à aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

15. Com fulcro nas análises efetuadas pela unidade técnica e pelo d. representante do Ministério Público de Contas, que incorporo desde já às minhas razões de decidir, julgo que as peças recursais efetivamente lograram elidir apenas parcialmente as irregularidades que ensejaram a condenação dos recorrentes, o que acarreta a minha concordância com as instâncias precedentes.

16. Em apoio a esse entendimento, julgo ser oportuno tecer considerações adicionais, o que passo a fazer.

17. Com efeito, não merecem prosperar as alegações da Sra. Suleima Fraiha Pegado, uma vez que não foram anexados ao seu recurso quaisquer documentos nem existem elementos nestes autos que comprovem a regular execução do contrato.

18. A alegada ausência de locupletamento e enriquecimento ilícito não socorre a recorrente, cuja condenação decorreu da impugnação da execução do objeto em comento.

19. Entendo não ser procedente a alegação da ex-gestora no sentido de que, devido a rivalidades políticas, não foi possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais que estavam sob sua responsabilidade. Tal argumento não deve ser aceito, pois a responsabilidade pela comprovação da correta aplicação de recursos transferidos pela União, com fulcro em um instrumento de repasse de recursos federais, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte de Contas. Eventuais dificuldades para a obtenção dos documentos, ocasionadas por questões políticas, devem ser resolvidas com a administração local. Se isso não for possível, deve ser ajuizada a ação apropriada ao caso, consoante disposto na

jurisprudência deste Tribunal, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007-Plenário.

20. Portanto, cabia à recorrente comprovar de forma objetiva, por meio da apresentação dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.

21. Insta salientar que o Acórdão 2.204/2009-Plenário, citado pela defesa como um precedente em que o TCU não imputou débito em caso supostamente semelhante ao que se encontra sob exame, na verdade foi exarado em circunstâncias substancialmente distintas. Afinal, naquela oportunidade, foi ressaltada a realização dos cursos contratados, **verbis**:

“Analisando-se os documentos relativos à execução dos cursos (Fichas de Controle de Presença e Entrega de Vale Transporte e listas de presença), foi verificado que foram ministrados cursos para 3.312 alunos, sendo esse número superior ao pactuado. Em relação à carga horária total de cursos ministrados, após condescendente análise dos documentos apresentados, verificou-se que foram ministradas 9.065 horas-aula, sendo que foram previstas 10.370.

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

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

22. Julgo que não deve prosperar a alegação da recorrente no sentido de que possa ser considerado como atenuante o fato de outros contratos celebrados sob a égide do Planfor, que estavam sob sua responsabilidade, terem sido regularmente executados, o que foi confirmado pelo TCU. Afinal, nesta assentada, o critério fundamental para aferir a regularidade das contas da responsável é a verificação da execução comprovada dos serviços contratados. Assim, inobstante ela possa ter adotado a mesma conduta em diferentes casos, o resultado diverso (consecução ou não do objeto avençado) determina o deslinde do processo.

23. Por fim, quanto ao pleito formulado pela recorrente no sentido de que seja realizada sua notificação pessoal ou por meio de seus procuradores da data em que será apreciado o seu recurso, a fim de que ela possa realizar sustentação oral, esclareço que a ausência da intimação pessoal da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa. A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida no âmbito do Mandado de Segurança nº 26.732/DF, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, conforme se observa no excerto a seguir transcrito:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE.

1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União.

2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para

tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”.

III

24. No que tange aos argumentos apresentados pelo Senai, esclareço que não vejo nenhum óbice à sua inclusão no polo passivo desta TCE em virtude de sua natureza jurídica **sui generis**. Sua condenação decorre diretamente do texto constitucional, em especial o art. 70, parágrafo único, e o inciso II do art. 71, que não fazem qualquer distinção da natureza jurídica do responsável para fins de recomposição do débito, bastando que tenha dado causa à irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

25. Sendo assim, o ente paraestatal que tenha dado causa a um dano ao erário está sujeito à jurisdição desta Corte de Contas, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

26. Na estrita palavra do art. 16, §2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, “fixará a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”. Portanto, não existe autorização legal para afastar a responsabilização do Senai e, por consequência, cabe a sua responsabilização solidária para assegurar o ressarcimento integral dos danos.

27. Concordo com a Serur no sentido de que a natureza dos bens do Senai, a forma como a entidade irá liquidar o débito e a multa são matérias a serem tratadas no âmbito de futura ação de execução, sendo desnecessário tecer outros comentários neste estágio processual.

28. Friso, ainda, que até pessoas jurídicas de direito público podem ser condenadas ao ressarcimento do dano. Então, não vejo impedimento à condenação de pessoa jurídica de direito privado, condição ostentada pelo Senai. Com base em firme jurisprudência do TCU, cabe a responsabilização do ente federativo ou de entidade de sua administração, no caso de transferência voluntária de recursos federais, quando for comprovada a aplicação de tais recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em finalidade diversa da pactuada (v. g. Acórdãos 1.616/2010-1ª Câmara, 2.710/2009-2ª Câmara, 1.189/2009-1ª Câmara, 1.699/2007-2ª Câmara e 1.120/2005-Plenário).

29. Nesse aspecto, a Decisão Normativa-TCU nº 57/2004, que regulamenta a responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, assim dispõe:

“Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.” (grifo acrescido)

30. Quanto à alegação de nulidade ofertada pelo Senai por suposta falta da motivação de sua condenação, acolho na íntegra o exame realizado pela Serur. Bem esclareceu a unidade instrutiva que o voto condutor da decisão recorrida, diante de dois posicionamentos distintos, optou por condenar o recorrente em débito e em multa, de acordo com o entendimento do MP/TCU, cujo parecer foi exaustivo e deve ser considerado como motivação da decisão desta Corte, conforme anuência explícita do Ministro-Relator em seu voto.

31. Também se deduz da leitura atenta do voto da decisão contestada 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.

Com fulcro nessas considerações, em linha de sintonia com a unidade técnica e com o Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de outubro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator