

TC 007.109/2012-1

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (SETEPS/PA), atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda (SETER/PA)

Responsáveis: Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04); Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNPJ 37.159.340/0001-70); Instituto Integrar (CNPJ 03.158.014/0001-26); e Heiguierto Guiba Della Bella Navarro (CPF 105.530.968-34).

Procuradores: Luana Tauinah Rodrigues de Mendonça, OAB/DF 28.949 (peça 7) e Antonio Pedro Lovato, OAB/SP 139.278 (peças 30 e 34)

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Proposta: Mérito

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades verificadas na formalização e execução do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS/PA, celebrado entre a extinta Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e o Instituto Integrar, cujo objeto era a realização de curso de qualificação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

2. A TCE foi instaurada em desfavor dos Srs. Suleima Fraiha Pegado, secretária da SETEPS/PA, à época dos fatos, da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), executora do contrato, do Instituto Integrar, entidade interveniente e executora daquele termo, e Heiguierto Guiba Della Bella Navarro, presidente da CNM e do Instituto Integrar.

II. HISTÓRICO

3. O Governo do Estado do Pará, por intermédio da SETEPS/PA, e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), firmaram o Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99 (Siafi 371068), que teve dois termos aditivos, no valor global de R\$ 43.647.186,00, com o objeto de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional (peça 1, p. 18-34, 38-44 e 66-74).

4. Dos recursos do 2º termo aditivo do referido convênio, uma parte foi alocada para o Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS/PA, no valor de R\$ 207.600,00 (peça 1, p. 118-134). O objetivo era financiar a realização do curso “Equivalência do Ensino de 1º grau”, em sete módulos, no exercício financeiro de 2000, conforme previsto no Plano de Educação Profissional (PEP), cujas metas estão especificadas na tabela abaixo.

Turmas x alunos	Treinandos (meta)	Carga horária x turma	Carga horária total	Custo total (R\$)
4 x 30	120	610 x 4	2.440	207.600,00

5. Os recursos federais foram repassados ao contratado em três parcelas, conforme tabela a seguir:

Parcela	Data	Valor (R\$)	Título de crédito	Localização
1ª	12/9/2000	83.040,00	Cheque 000398	Peça 1, p. 154
2ª	11/12/2000	83.040,00	Cheque 000517	Peça 1, p. 168
3ª	26/1/2001	41.520,00	Cheque 000535	Peça 1, p. 186
Total		207.600,00		

6. A instrução inicial à peça 15 ratificou as conclusões do relatório conclusivo do tomador de contas, apontando as seguintes irregularidades, *verbis*:

- Habilitação de instituição que não atendeu aos requisitos de habilitação e cadastramento do plano estadual de qualificação, configurando violação ao art. 3º da lei 8.666/93;
- 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;
- Ausência de comprovação, por meio de documentos financeiros idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;
- Autorização, ordenação e liberação de recursos sem a comprovação das exigências contratuais, com afronta aos artigos 62 e 63, § 2º, III, da lei 4.320/64, e a cláusula quarta do Contrato;
- Omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato, deixando de dar cumprimento ao estabelecido no artigo 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;
- Omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato, 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 artigo 73, 1, b, da lei 8.666/93 e à cláusula décima primeira do contrato.

7. A instrução à peça 15 ressaltou também que, na fase interna desta TCE, a SETEPS/PA foi demandada a apresentar o processo licitatório e a documentação comprobatória das despesas pela entidade executora. Entretanto, os documentos encaminhados foram suficientes para comprovar a aplicação de apenas parte dos recursos repassados no objeto da avença. Em consequência, foi impugnada parte da despesa, sendo apurado dano ao Erário no valor de R\$ 159.620,31, conforme demonstrado abaixo (item 10 da instrução à peça 15):

Parcela	Data	Valor (R\$)	Despesas comprovadas (R\$)	Despesas glosadas (R\$)	Dano ao Erário (R\$)
1ª	12/9/2000	83.040,00	47.979,69	35.060,31	
2ª	11/12/2000	83.040,00	0,00	83.040,00	
3ª	26/1/2001	41.520,00	0,00	41.520,00	
Total		207.600,00	47.9979,69	159.620,31	159.620,31

8. Foi proposta a citação solidária dos responsáveis (peça 15, p. 6), com a qual anuíram os dirigentes desta Unidade Técnica, com fulcro na delegação de competência do Ministro-Relator (peças 16 e 17).

9. A Sra. Suleima Fraiha Pegado foi citada (peças 19 e 22) e solicitou prorrogação de prazo para apresentar defesa, sendo seu pedido deferido pela Unidade Técnica (peças 23-25). Apresentou alegações de defesa acostadas à peça 32.

10. O Instituto Integrar foi cientificado da citação conforme peças 21 e 26, e apresentou pedido de parcelamento do débito, conforme peças 29 e 33.

11. O Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro, presidente da CNM e do Instituto Integrar, foi citado, mas não apresentou alegações de defesa (peças 20 e 27). Do mesmo modo, a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (peças 18 e 28, e 37-38) também não apresentou alegações de defesa.

12. Na instrução à peça 39, tendo em vista que o Instituto Integrar apresentou pedido de parcelamento da dívida em dez parcelas, sem questionar a irregularidade que lhe foi imputada, foi proposto, preliminarmente ao julgamento de mérito, o deferimento do pedido de parcelamento da dívida, nos termos requeridos pelo responsável, com postergação da análise e decisão definitiva dos autos para após a liquidação tempestiva ou eventual inadimplemento, com sobrestamento dos autos até o cumprimento dessa condição.

13. Também foi proposto que a Secex/PA acompanhasse o pagamento parcelado da dívida pelo Instituto Integrar, levantando o sobrestamento após a quitação da dívida ou o não cumprimento das condições de pagamento, instruindo os autos e os remetendo ao MP/TCU, com proposta de mérito do julgamento desta tomada de contas especial.

14. Em despacho à peça 47, o Ministro Relator autorizou o parcelamento da dívida e determinou o sobrestamento dos autos, conforme esboçado na proposta da Unidade Técnica.

15. Após diversas notificações ao Instituto Integrar (peças 48, 49 e 50) e constatado no sistema Siafi (peça 54) o não recolhimento de nenhuma parcela daquelas autorizadas pelo despacho do Ministro Relator (peça 47), foi levantado o sobrestamento dos autos, para instrução do processo, conforme determinação exarada no despacho de peça 47.

16. Após pronunciamento no mérito desta Unidade Técnica pela irregularidade e para a devolução parcial dos recursos alocados no Contrato Administrativo 11/2000-Seteps/PA (peças 57/59), o Ministério Público junto ao TCU assim se posicionou (peça 60):

4. Preliminarmente à manifestação de mérito, esta representante do Ministério Público, zelando pela prevalência da ordem jurídica nos processos de controle externo em trâmite na Corte de Contas, tem por imperioso alertar para a ocorrência de nulidades no feito em exame, dadas as falhas verificadas na formulação dos ofícios citatórios remetidos aos responsáveis.

(...)

6. Não obstante, os ofícios de citação consignaram tão somente indicação genérica de uma única ocorrência, idêntica para todos os responsáveis (...)

7. Verifica-se, portanto, que os chamamentos processuais ultimados não dispõem dos elementos mínimos necessários à apresentação de defesa, nos moldes dos arts. 9.º e 12, da Resolução TCU n.º 170/2004 (...)

8. Ausentes a identificação dos fatos e a delimitação das condutas em relação as quais os responsáveis devem apresentar defesa, não se cumpre com a finalidade da citação, que seria promover o devido chamamento dos jurisdicionados e lhes oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, importa salientar que a citação realizada de maneira genérica, desprovida de ato concreto resultante da conduta da parte, evidencia vício de chamamento (...)

9. Acerca dos indesejados efeitos de uma citação realizada de forma genérica, é de se dizer ainda que a natureza dialética do processo e os postulados do contraditório e da lealdade processual obstam condenações fundamentadas em irregularidade cuja descrição seja

demasiadamente vaga ou inespecífica a ponto de prejudicar o efetivo exercício do direito de defesa, conforme assentado no Acórdão n.º 1.673/2015-TCU-Plenário.

10. Diante desse quadro, em que se evidencia prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, esta representante do Ministério Público se manifesta, preliminarmente, pelo retorno dos autos à Unidade Técnica, a fim de que sejam renovadas as citações dos responsáveis, de maneira a individualizar as condutas de cada um deles, evitando o chamamento aos autos para responder por irregularidade genérica, possibilitando às partes a plenitude de defesa, em homenagem ao devido processo legal que norteia a atuação do Tribunal de Contas da União.

17. Antes às considerações do MPTCU, o Exmº Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues determinou o retorno dos autos à esta Secex-PA para adoção das medidas alvitadas pelo *Parquet* (peça 61).

18. Na instrução à peça 63 foram individualizadas as condutas e definida a responsabilidade solidária da Sra. Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, titular da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social – SETEPS/PA, à época dos fatos; da Confederação Nacional dos Metalúrgicos- CNM, CNPJ 37.159.340/0001-70, executora do contrato 11/2000-SETEPS; do Instituto Integrar, CNPJ 03.158.014/0001-26, entidade interveniente e executora daquele contrato; e do Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro, CPF 105.530.968-34, Presidente da CNM e do Instituto Integrar, bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuídos, conforme abaixo, e proposta a realização de novas citações:

a) Srª Suleima Fraiha Pegado, CPF 049.019.592-04, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), à época dos fatos:

- Dispositivos Legais Violados: arts. 2º, 3º, 24, inciso II e § 1º, 26, parágrafo único, caput, incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, inciso I, alínea b da Lei 8.666/93; artigos 62 e 63, § 2º, inciso III, da lei 4.320/64, cláusula 3ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA e cláusulas quarta, 10, item 10.1 e 11 do Contrato Administrativo 11/2000 – SETEPS.
- Condutas:
 - a) Habilitação de instituição que não atendeu aos requisitos de habilitação e cadastramento do plano estadual de qualificação, configurando violação ao art. 3º da lei 8.666/93;
 - b) 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;
 - c) Ausência de comprovação, por meio de documentos 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 artigos 62 e 63, § 2º, III, da lei 4.320/64, e a cláusula quarta do Contrato;
 - e) Omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato, deixando de dar cumprimento ao estabelecido no artigo 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;
 - f) Omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato, 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 artigo 73, I, b, da lei 8.666/93 e à cláusula décima primeira do contrato.

b) Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNPJ 37.159.340/0001-70), entidade executora do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS:

- Dispositivos Legais Violados: arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusula 2ª, 4ª, 8ª e 10ª, item 10.1, e 11ª. do Contrato Administrativo 11/2000; Cláusula 3ª, itens 3.2.1 e 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA; Arts. 2º, 3º, 24, II e § 1º, 26, parágrafo único, caput e incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, “b”, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea “b”, da IN/STN 1/1997; e art. 66 do Dec. 93.872/1986.
- Conduta: inexecução parcial das ações contratadas;

c) Instituto Integrar (CNPJ 03.158.014/0001-26), entidade interveniente do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS;

- Dispositivos Legais Violados: arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusula 2ª, 4ª, 8ª e 10ª, item 10.1, e 11ª. do Contrato Administrativo 11/2000; Cláusula 3ª, itens 3.2.1 e 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA; Arts. 2º, 3º, 24, II e § 1º, 26, parágrafo único, caput e incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, “b”, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea “b”, da IN/STN 1/1997; e art. 66 do Dec. 93.872/1986.
- Conduta: inexecução parcial das ações contratadas;

d) Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (CPF 105.530.968-34), presidente da Confederação Nacional dos Metalúrgicos e do Instituto Integrar, à época dos fatos, responsável pela execução do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS;

- Dispositivos Legais Violados: arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusula 2ª, 4ª, 8ª e 10ª, item 10.1, e 11ª. do Contrato Administrativo 11/2000; Cláusula 3ª, itens 3.2.1 e 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA; Arts. 2º, 3º, 24, II e § 1º, 26, parágrafo único, caput e incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, “b”, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea “b”, da IN/STN 1/1997; e art. 66 do Dec. 93.872/1986.
- Conduta: inexecução parcial das ações contratadas;

19. Em despacho à peça 65, o Secretário - substituto autorizou a citação dos responsáveis solidários que foram realizadas mediante os seguintes ofícios:

Responsável solidário/Ofício	Data de emissão	Peça	Data do Aviso de Recebimento	Peça
Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central única dos Trabalhadores – 1190/2016-TCU/SECEX-PA	14/6/2016	66	23/6/2016	71
Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro – 1191/2016-TCU/SECEX-PA	14/6/2016	67	23/6/2016 – mudou-se Mudou-se	72 73
Suleima Fraiha Pegado – 1193/2016- TCU/SECEX-PA	15/6/2016	68	29/6/2016	74
Instituto Integrar – 1194/2016- TCU/SECEX-PA	15/6/2016	69	23/6/2016	70
Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro – 1404/2016-TCU/SECEX-PA	25/7/2016	77	1/8/2016	79
Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central única dos Trabalhadores – 1346/2016-TCU/SECEX-PA	12/7/2016	78	2/8/2016	80

III. EXAME TÉCNICO

20. Conforme já descrito nas instruções de peça 39 e 57, o Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (presidente da CNM) e do Instituto Integrar, foi citado, mas não apresentou alegações de defesa (peça 20, 27, 77 e 79). Também a Confederação Nacional dos Metalúrgicos, regularmente citada (peças 37-38; 66, 71, 78 e 80), não apresentou alegações de defesa.
21. Desta forma, devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, para fins de prosseguimento processual.
22. Consoante relatado na instrução à peça 57, o Instituto Integrar foi cientificado da citação (peças 21 e 26), e apresentou pedido de parcelamento do débito, conforme peças 29 e 33. Não houve impugnação das irregularidades por parte do referido responsável.
23. Desta forma, passa-se à análise das novas alegações de defesa apresentadas pela Sra. Suleima Fraiha Pegado (peça 75).
24. Em suas alegações de defesa, a Sra. Suleima Fraiha Pegado alega que o convênio que deu origem à presente tomada de contas foi regularmente executado tendo tido resultado social relevante, em que pese a intempestividade na elaboração de prestação de contas à época, o que não impediu a aprovação pelo órgão concedente (peça 75, p. 1-2)
25. Argumenta que, conforme demonstrado no relatório dos participantes (peça 75, p. 4-9), não restam dúvidas quanto à execução do contrato 11/2000, bem como a aprovação da prestação de contas por parte do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) (peça 75, p. 1).
26. Alega que o referido relatório era alimentado no sistema SIGAE (Sistema de Gestão de ações e Emprego – MTE) pelos executores do contrato, com abrangência em todo o território nacional. A atualização desse sistema era obrigatória e em tempo real para que o MTE fizesse o acompanhamento e a fiscalização *on line* da execução do programa (peça 75, p. 1).
27. Esclarece que os relatórios de execução técnica da turma e o Relatório do SIGAE eram entregues na SETEPS que fazia a análise frente à meta contratada, para liberar os pagamentos referente à execução do contrato (peça 75, p. 1-2).
28. Afirma que o MTE só liberava o pagamento quando verificava o relatório do SIGAE (peça 75, p. 2).
29. Destaca que o sistema SIGAE era verificado tanto pelo Ministério do Trabalho quanto pelo Presidente da CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) que acompanhava em tempo real a execução do PLANFOR, e como pode ser observado no relatório (peça 75, p. 4-9), há descrições pessoais detalhadas de cada participante como o nome, endereço e até o nome da mãe do treinando, ficando esses dados disponíveis para as universidades avaliadoras, auditores, supervisores do MTE, de forma *on line* para todo o Brasil, com o objetivo de dar transparência à gestão do recurso (peça 75, p. 2).
30. Afirma que, quando da instauração da TCE, toda a documentação foi solicitada pela comissão e entregue pela Secretaria, tendo sido juntada aos referidos autos e as cópias mantidas naquela unidade administrativa, e posteriormente destruídas pela nova Administração, sem adoção de nenhum procedimento formal, tendo sido presenciada e do conhecimento de diversas pessoas.
31. Também alega que fez gestões junto ao Ministério do Trabalho e Emprego solicitando documentação, mas que não obteve êxito, uma vez que o MTE informou que o acervo de documentos era muito grande e que toda a documentação já se encontrava no arquivo morto (peça 75, p.2). Tudo isso impossibilitou a defendente de ter acesso à documentação necessária para instruir a defesa em tempo hábil.

32. Esclarece que mesmo sabendo que os argumentos devem ser municiados com todos os documentos probatórios, se sente no dever de dizer o que de fato aconteceu, por ser a expressão da verdade e por dispor, no momento, apenas do relatório dos treinandos, documentação que entende suficiente para comprovar a execução total do contrato 011/2000, pelos motivos já citados (peça 75, p. 2).

33. Pleiteia que este Tribunal considere como questões atenuantes, além do fato de a documentação ter sido destruída por outra gestão, o fato de que outros contratos celebrados pela mesma instituição, por força do referido convênio, foram regularmente executados e as contas aprovadas, inclusive pelo TCU. Nesta esteira, argumenta que o procedimento adotado para a execução do convênio, em sua plenitude, foi idêntico e pugna, deste modo, pelo juízo analógico, tendo em vista que outros processos de tomadas de contas tiveram as contas aprovadas e acrescenta que não houve nenhum indício de locupletamento pessoal, nem comprovação de dano ao erário (peça 75, p. 2-3).

34. Juntou aos autos cópias de solicitações de documentos encaminhados ao Ministério do Trabalho e Emprego (peça 75, p. 16) e do Ofício 930/2015-SPPE/MTE, de 11/5/2015, encaminhado pelo referido Ministério em resposta ao solicitado (peça 75, p. 17-18).

35. Encaminhou Relatório SIGAE-2000 – Informações sobre encaminhamento de qualificação de treinando Planfor – Plano Nacional de Qualificação – Contrato Administrativo 011/00 CNM/SETEPS (peça 75, p. 4-15), onde constam informações sobre os treinandos e o resultado da ação, sendo que dos 130 treinandos constantes do referido relatório, apenas sete figuram como evadido do curso.

36. Em síntese, estas foram as alegações de defesa apresentadas pela responsável, Sra. Suleima Fraiha Pegado as quais serão a seguir analisadas.

37. Como se extrai das alegações de defesa, a Sra. Suleima Fraiha Pegado, em síntese, alegou diversos empecilhos em relação à obtenção da documentação que respaldaria a prestação de contas do convênio e solicitou que o exame deste caso fosse efetuado por analogia com os outros cujas contas já foram aprovadas, por serem parte do mesmo convênio para o qual foi adotado o mesmo *modus operandi* na execução (peça 75, p. 2-3).

38. Não se pode olvidar, entretanto, que a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União, por meio de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte, e, que cabia à responsável, independentes de questões políticas, comprovar de maneira objetiva, por meio dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido.

39. De outra forma, o prazo de prestação de contas do convênio era 29/6/2003, sendo que na gestão 2003-2006 manteve-se o mesmo grupo político à frente do Estado da época em que a Sra. Suleima Pegado era Secretária. Nesse sentido, quanto à dificuldade de apresentar a escorreita documentação, a responsável tece considerações sem apresentar provas das suas alegações.

40. Na mesma linha de raciocínio, os arts. 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 art. 39 do Decreto 93.872/1986, que regulamenta o art. 90 do Decreto-lei 200/1967, dissipa qualquer dúvida quanto à responsabilidade pessoal da defendente: "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".

41. Assim, ao receber os recursos federais a Sra. Suleima Fraiha Pegado tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. O próprio instrumento de

convênio estabelecia os mecanismos de prestação de contas. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que estivera à frente de seu cargo na administração estadual.

42. Ademais, cumpre observar que no âmbito interno do tomador de contas, a então Secretaria Executiva de Estado de Promoção Social foi demandada a apresentar os processos licitatórios de contratação das instituições e toda a documentação comprobatória de execução pelas entidades executoras (peça 1, p. 90-92). A então SETEPS encaminhou a documentação existente por meio dos ofícios GS/SETEPS 554, DE 11/7/2007 (peça 1, p. 94-110) e GS/SETEPS 603/2007, de 3/8/2007 (peça 1, p. 112-190).

43. Também mostra-se contraditória a alegação da responsável acerca da dificuldade para o exercício de sua defesa haja vista, segundo ela, o MTE ter informado que o acervo de documentos era muito grande e que toda a documentação já se encontrava no arquivo morto (peça 75, p. 2). No próprio ofício juntado aos autos pela responsável (peça 75, p. 17), o Ministério informa que encaminhou à responsável em meio digital (CD) as informações extraídas no Sistema Base de Gestão / Planfor, referentes ao Estado do Pará no período 2000, 2001 e 2002, contemplando Relatório de Metas Contratadas e Executadas e Relatório de Cadastro de Alunos por Turma. Apenas quanto às informações antes do exercício de 2000, o Ministério informou que não há registro de dados desagregados, tal como existia no SIGAE, de modo que se pudesse extrair relatórios de alunos, turmas e contratos. Assim, como o Contrato em discussão era do exercício 2000, segundo o que consta do ofício do Ministério, as informações disponíveis foram encaminhadas à responsável.

44. No parágrafo 6 do Relatório que dá suporte ao Acórdão 1620/2016-TCU-Plenário, ao reproduzir o exame realizado pela Secretaria de Recursos deste Tribunal, assim está consignado:

(...)

5.7. No TC 011.495/2012-0, 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 das 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 descuidar 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.’

5.8. Destacam-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 segundas 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)

5.9. 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 profissionalizantes, 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).’

5.10. Na mesma linha de entendimento, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 1310/2014 – TCU – Plenário destacou os três elementos fundamentais probantes da realização de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas.

45. O Contrato Administrativo 11/2000, ora impugnado, previu a realização do curso Equivalência 1º Grau, em 4 turmas, com uma carga horária total de 2440 horas e 120 treinandos, a um custo total de R\$ 207.600,00 (peça 3, p. 13). O débito apurado, referente à ausência de documentos probatórios da efetiva execução da íntegra do contrato, correspondeu ao montante de R\$ 159.620,31 (peça 3, p. 21).

46. Analisando os documentos juntados – Relatório SIGAE-2000 – Informações sobre encaminhamento de qualificação de treinando Planfor – Plano Nacional de Qualificação – Contrato Administrativo 011/00 CNM/SETEPS (peça 75, p. 4-15), onde constam informações sobre os treinandos e o resultado da ação, há evidências da realização dos cursos.

47. Da análise da Manifestação Pós-Relatório Conclusivo, de 12/8/2009 (peça 3, p. 127-131), é possível verificar que assim registrou:

8) Já no presente caso, verifica-se que a entidade comprovou as metas físicas pactuadas. Restou dano ao Erário somente com relação às metas financeiras. De outra sorte, o Contrato Administrativo 011/00 atrelou o pagamento das parcelas contratadas somente à comprovação das metas físicas.

(...)

11) Destarte, ultimada a apuração dos fatos, no que tange ao Contrato Administrativo 011/00, em que **não se constatou a ocorrência de dano** ao Erário à Suleima Pegado, a Comissão decide (destaquei):

a) Acatar os argumentos expostos no Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR N° 212522, alterar o Relatório Conclusivo da presente TCE e **isentar de responsabilização a senhora Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária de Trabalho e Promoção Social — SETEPS/PA pelo dano ao Erário antes lhe imputado de R\$ 159.620,31** (nosso grifo);

(...)

48. Portanto, de acordo com a notificação (peça 3, p. 133), que encaminhou à responsável a Manifestação pós Relatório Conclusivo, informou quanto a inexistência de dano ao erário atribuído à referida responsável.

49. Verifica-se ainda indícios de que as ações educacionais ocorreram, conforme documentos constantes nos autos:

1) Memo n. 411/00-UT, de 31/8/2000 – da UNITRA (peça 1, p. 144), encaminha fatura 001/00 (peça 1, p. 148) e recibo (peça 1, p. 146) da Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CMN, referente a primeira parcela do contrato 011/00-SETEPS;

2) Cheque referente a primeira parcela (peça 1, p. 154);

3) Memo n. 768/00-UT, de 28/11/2000 – da UNITRA (peça 1, p. 156), encaminha fatura 002/00 (peça 1, p. 160) e recibo (peça 1, p. 162) da Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CMN, referente a primeira parcela do contrato 011/00-SETEPS;

4) Cheque referente a segunda parcela (peça 1, p. 168);

5) Memo n. 023/01-UT, de 25/1/2001 – da UNITRA (peça 1, p. 172), encaminha fatura 003/00 (peça 1, p. 178) e recibo (peça 1, p. 176) da Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CMN, referente a primeira parcela do contrato 011/00-SETEPS;

6) Cheque referente a terceira parcela (peça 1, p. 186);

7) Cronograma mensal de Inscrição (peça 2, p. 42-44);

8) Demonstrativo de metas executadas (peça 2, p. 46 e 52), compatível com o Relatório SIGAE apresentado pela responsável (peça 75, p. 4-15);

9) Análise do Relatório de Execução Técnica de Turma, onde consta a informação de que os objetivos estão sendo alcançados e que o executor apresentou os Relatórios com a relação nominal de participantes (peça 2, p. 48-50);

10) Cronograma mensal de inscrição (peça 2, p. 54);

11) Cronograma mensal de execução de cursos (peça 2, p. 56);

12) Análise do Relatório de Execução Técnica de Turma (peça 2, p. 58; 60-62).

50. Há de se considerar, mesmo diante da precariedade dos documentos apresentados pela responsável ou constantes nos autos (recibos, faturas, Análise do Relatório de Execução Técnica de Turma, onde consta a informação de que os objetivos estavam sendo alcançados, Relatórios com a relação nominal de participante, cópias de cheques, relatórios de resultado da ação de qualificação, e relatórios de execução técnicas das turmas, indicam a execução), e que este Tribunal 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, conforme registrou o Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto que fundamentou o Acórdão 3453/2015-TCU-1ª Câmara, ao analisar o mérito da TCE – TC 011.796/2012-0, que julgou regulares com ressalvas as contas da responsável:

A jurisprudência do Tribunal se firmou no sentido de que, em havendo indícios razoáveis da execução das avenças, as contas são julgadas regulares com ressalvas, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

De forma distinta, nos casos em que não há evidências da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, com a condenação dos responsáveis em débito, a exemplo dos Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010, todos do Plenário.

Resta ver, então, se há elementos bastantes para a formação de juízo a respeito da realização dos treinamentos. Nesse ponto, acolho integralmente a manifestação do Ministério Público que bem evidenciou a realização do ajuste, consoante se depreende do seguinte trecho:

6. *Em conformidade com a argumentação acima exposta, no tocante ao adimplemento contratual, consta dos autos os relatórios de recebimento do objeto de cada parcela do contrato. Para a primeira parcela, consta o recebimento do cronograma e do material didático completo elaborado pela fundação (Peça 1, p. 216). Para a segunda e terceira parcelas consta o recebimento de faturas, recibos, demonstrativo de metas executadas e a análise do relatório de execução técnica das turmas (Peça 1, pp. 228 e 246).*

7. *Assim, dos elementos presentes nos autos, é possível concluir que o contratado demonstrou o adimplemento do objeto perante o órgão contratante na época própria, não estando obrigado pela legislação vigente a manter cópia dos documentos da avença, sobretudo após seis anos do término do ajuste, época da notificação emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego à Fundação Miro Faheina.*

8. *De outro modo, a responsabilidade pela guarda dos documentos referentes ao Contrato Administrativo n.º 26/2001 recaía diretamente sobre a própria convenente SETEPS/PA, para fins de prestação de contas junto à concedente Ministério do Trabalho e Emprego.*

(...)

9. *Na linha do exposto, a responsabilidade por guardar a documentação relativa à comprovação das ações executadas pela Fundação Miro Faheina, no âmbito do Contrato Administrativo n.º 26/2001, recaía sobre a SETEPS/PA, para fins de prestação de contas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.*

10. *Nesse contexto, as disposições contratuais dispunham que a Fundação Miro Faheina apresentaria os relatórios de execução das turmas à Universidade do Trabalho (UNITRA), órgão interno à SETEPS/PA, cuja diretora era a Senhora Ana Catarina Peixoto de Brito (Peça 1, p. 180). A referida diretora era a responsável por aprovar a execução física do contrato e encaminhar o recibo ao departamento incumbido de realizar o pagamento (Peça 1, pp. 214, 226 e 244).*

11. *Ainda de acordo com os procedimentos adotados, as Senhoras Sueli Santos de Azevedo e Leila Nazaré Gonzaga Machado, de posse do recibo elaborado pela UNITRA, efetuavam o pagamento à contratada por meio de cheque nominal (Peça 1, pp. 224 e 254).*

12. *Portanto, diferentemente do afirmado pela Unidade Técnica, houve a designação de representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato, bem como para formalizar o recebimento definitivo do objeto”.*

Em havendo elementos que evidenciam a realização dos cursos contratados, e dada a mitigação do rigor quanto aos elementos probatórios de despesas realizadas no âmbito do PLANFOR à época da ocorrência dos fatos, conforme entendimento do Tribunal anteriormente exposto, acolho parcialmente as alegações de defesa apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado.

51. Há que se destacar, que a situação ora analisada guarda bastante semelhança com a do Acórdão 3453/2015-TCU-1ª Câmara, acima referido, e ainda, que se verifica que houve o julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado quanto a execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 1972/2014-Primeira Câmara e 2713/2012, 1801/2012 e 369/2014, Segunda Câmara e 3.453/2015, 3.454/2015 e 3.455/2015, Primeira Câmara.

52. Destaca-se que as falhas identificadas neste processo também foram observadas na execução de outros contratos firmados pela SETEPS/PA, nos quais os gestores foram condenados por esta Corte por práticas consideradas irregulares em outras Tomadas de Contas Especiais instauradas para apurar a aplicação dos recursos vinculados ao mesmo convênio, a exemplo dos Acórdãos: 1.310/2014 TCU/Plenário; 4.580/2014, 8.122/2014 e 4.305/2014, todos da 1ª Câmara; e 7.508/2013, 6.294/2013 e 5.138/2014, todos da 2ª Câmara, .

53. Entretanto, diante do exposto, conforme entendimento do Tribunal anteriormente exposto, propõe-se sejam parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalvas das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado e dos demais responsáveis solidários arrolados nos autos, Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (presidente da CNM e do Instituto Integrar à época dos fatos), à Confederação Nacional dos Metalúrgicos e ao Instituto Integrar, dado que os interesses das partes eram comuns, pois a SETEPS/PA, a Confederação Nacional dos Metalúrgicos e o Instituto Integrar, 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. Houve interveniência do Instituto Integrar na execução das ações contratadas (peça 1, p. 118-134).

54. Com relação a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos, indicado no art. 205 do Código Civil, contados a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

55. No presente caso, os atos irregulares foram praticados entre agosto de 2000, data da assinatura do contrato de prestação de serviços (peça 1, p. 132), e 30 de dezembro de 2000, data prevista para o término de sua vigência (peça 1, p. 122).

56. O ato que ordenou a citação solidária dos responsáveis ocorreu em 3/6/2013 (peça 17) operando-se, portanto, o transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados.

57. Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal.

IV. CONCLUSÃO

58. Em face da análise promovida nos parágrafos 37-57, desta instrução, propõe-se acatar parcialmente as alegações de defesa ora apresentadas pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalvas das suas contas, extensível aos demais responsáveis solidários arrolados nos autos, Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (presidente da CNM e do Instituto Integrar à época dos fatos), à Confederação Nacional dos Metalúrgicos e ao Instituto Integrar, conforme relatado no parágrafo 48, desta instrução.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) julgar regulares com ressalvas as contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04), Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), à época dos fatos, da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNPJ 37.159.340/0001-70), entidade executora do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS, do Instituto Integrar (CNPJ 03.158.014/0001-26), entidade interveniente do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS, e do Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (CPF 105.530.968-34), presidente da Confederação Nacional dos Metalúrgicos e do Instituto Integrar, à época dos fatos, responsável pela execução do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, dando-se quitação aos responsáveis; e

II) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Sra. Suleima Fraiha Pegado, à Confederação Nacional dos Metalúrgicos, ao Instituto Integrar e ao Sr. Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro.

Secex/PA, 25 de outubro de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Ideusana de Vasconcelos Sepeda Lima

AUFC Matr. 3492-4