

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 003.502/2012-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Governo do Estado do Pará

Responsáveis: Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará (04.823.761/0001-02); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04)

Representação legal: Fernando de Moraes Vaz (OAB/PA 5773) e outros, representando Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA EXECUÇÃO DO OBJETO. PRESCRIÇÃO DE PRETENSÃO PUNITIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Estado do Pará (Idepar), contra o Acórdão 7.498/2015–TCU–1ª Câmara, corrigido materialmente pelos acórdãos 84/2016 e 1.662/2016, ambos da 1ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e imputou-lhe débito.

2. Originalmente, o processo refere-se à tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em face de irregularidades no Convênio 21/1999 (SIAFI 371068), celebrado entre a União e o Estado do Pará, cujo objeto consistia na execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Esta tomada de contas especial trata especificamente da parcela de recursos destinada ao cumprimento do Contrato Administrativo 46/99, formalizado entre o Estado do Pará, por intermédio da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social, e o Idepar.

4. Os recursos federais foram repassados mediante três ordens bancárias: 2000OB4077-2 e 2000OB05256-5, ambas no valor de R\$ 25.466,36, e 2000OB05731-2, no valor de R\$ 12.733,18, emitidas em 18/10/2000, 15/12/2000 e 2/1/2001, respectivamente.

5. No âmbito do TCU, entendeu-se que deveria ser excluída a responsabilidade de Mustafá Morhy, por não haver evidências de que esse agente, na condição de diretor presidente do Idepar, tenha agido com intenção deliberada de desviar recursos federais, oriundos do Planfor.

6. Em relação aos demais responsáveis citados, Suleima Fraiha Pegado, ex-secretária da Seteps/PA, e o Idepar, esta Corte de Contas posicionou-se pela irregularidade das contas, com imputação de débito integral, posto que não foi apresentada documentação comprobatória apta a sanear

lacunas apontadas pelo tomador de contas, na execução físico-financeira do contrato, tampouco foi demonstrada boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade.

7. Deste modo, foi proferido o Acórdão 7.498/2015–TCU–1ª Câmara nos seguintes termos:

“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. excluir a responsabilidade de Mustafá Morhy da relação jurídica processual;

9.2. rejeitar as razões de justificativa/alegações de defesa apresentadas por Suleima Fraiha Pegado e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará (Idepar);

9.3. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado e do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará (Idepar), 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, sem prejuízo de abater valores eventualmente ressarcidos, 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 (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 25.466,36            | 18/10/2000         |
| 25.466,36            | 15/12/2000         |
| 12.733,18            | 2/1/2001           |

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 dos autos à Corregedoria para adoção das providências que entender cabíveis acerca da incidência da prescrição da pretensão punitiva, no presente caso, de modo a evitar a repetição das falhas narradas e aprimorar os processos de trabalho;

9.6. 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.”

8. Ao mencionado *decisum* foi interposto recurso de reconsideração, cujos argumentos foram analisados pela Secretaria de Recursos (Serur), conforme instrução de peça 79, a qual, por retratar com propriedade as questões de fato e de direito que permeiam o presente recurso, transcrevo abaixo, com os ajustes necessários:

#### “EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 72-73), ratificados à peça 75 pelo Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará (Idepar) contra o Acórdão 7498/2015 – TCU – 1ª Câmara, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido em relação ao recorrente, estendendo-o a todos os responsáveis com ele condenados em solidariedade, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

#### EXAME TÉCNICO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se a documentação colacionada pelo recorrente comprova a realização do objeto do contrato a fim de afastar o débito.

#### Suposta comprovação documental suficiente para excluir o débito

5. O recorrente alega que houve a realização do objeto, e por consequência, deve ser excluído o débito a ele imputado. A fim de comprovar o alegado, agrega aos autos a seguinte documentação:

- a) Relatório final de execução (peça 69, p. 7-10);
- b) Mapa das ações de qualificação (peça 69, p. 11-12);
- c) Resultado da ação de qualificação (peça 69, p. 13-26);
- d) Relação de pagamentos (peça 69, p. 27-35).

### **Análise**

5.1. Primeiramente, incumbe destacar que 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.’

5.2. 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 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.'

5.3. 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.'

5.4. 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.

5.5. Balizando-se pelos elementos acima destacados passa-se a analisar o caso concreto.

5.6. Conforme disposto no 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 46/1999 (peça 2, p. 120-122), foram previstos R\$ 71.515,90 para a execução do objeto, dos quais R\$ 63.665,90 seriam repassados pelo contratante (Seteps/PA) e R\$ 7.850,00 corresponderiam à contrapartida do contratado (Idepar).

5.7. Foi proposta a execução de 11 cursos, com 25 turmas, com carga horária total de 1210 horas aula (peça 2, p. 317).

5.8. O ajuste vigeu no período de 26/9/2000 a 30/12/2000 (peça 2, p. 122) e previa a apresentação da prestação de contas até 28 de fevereiro de 2003, conforme cláusulas 10.2 e 13ª do Termo de Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 – Seteps/PA.

5.9. Em relação à comprovação física, constou do relatório conclusivo da comissão de tomada de contas especial que houve o encaminhamento de documentos isolados (cronograma mensal de inscrições e execução das ações contratadas) que não comprovaram a execução total dos cursos contratados (peça 2, p. 319-321). Ademais, verificou-se que não houve o envio de comprovantes financeiros (peça 2, p. 321).

5.10. Em sede de alegações de defesa, se verifica que o Idepar enviou documentos à peça 45, p. 5-271, correspondentes a extratos bancários, relação de pagamentos, recibos e notas fiscais.

5.11. Na presente oportunidade, são encaminhados documentos físicos e novamente colacionada a relação de pagamentos já constante dos autos (peça 45, p. 7-35).

5.12. Considera-se que a documentação física não se mostra suficiente a evidenciar a realização dos cursos. Isso porque não está acompanhada de listas de presença, fichas de matrícula, diários de classe e comprovantes de entrega de material didático.

5.13. Ainda que se considerasse que a documentação contábil fosse suficiente para evidenciar que as despesas descritas na relação de pagamentos possuem correspondente movimentação bancária, bem como recibo ou nota fiscal; tais elementos não seriam suficientes a atestar a realização dos cursos, tendo-se em vista que não foram encaminhados aos autos comprovantes suficientes da realização das metas físicas.

### CONCLUSÃO

6. A documentação apresentada pela recorrente não se mostra suficiente a evidenciar a realização das ações de qualificação contratadas.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará contra o Acórdão 7498/015 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

I - conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Pará e aos demais interessados.”

9. O corpo dirigente da secretaria instrutora e o Ministério Público junto ao TCU, em uníssono, aquiesceram ao encaminhamento *supra* (peças 80, 81 e 82).

É o relatório.