GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 004.583/2012-4
Natureza(s): Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado do Pará
Responsáveis: Ana Catarina Peixoto de Brito (151.577.842-87); Departamento Regional do Senai no Estado do Pará (03.785.762/0001-39); Gerson dos Santos Peres (000.595.362-68); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (33.564.543/0001-90); Suleima Fraiha Pegado (049.019.592-04)
Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego - Mte (00.461.251/0001-22)
Representação legal: Patricia Gabriela Ribeiro Cabral (19.014/OAB-PA) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai; Luana Tainah Rodrigues de Mendonça (28.949/OAB-DF) e outros, representando Ana Catarina Peixoto de Brito e Suleima Fraiha Pegado; Alessandra Monteiro Tavares e Silva (15904/OAB-PA) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Departamento Regional do Senai no Estado do Pará.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS E IMPUTOU DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. CONHECIMENTO. CONTRATO CELEBRADO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E O SENAI/PA. DESCABIMENTO DO EXAME DAS DESPESAS REALIZADAS PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. EXISTÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA NA FASE INTERNA E NÃO JUNTADA À TCE. PREJUÍZO À DEFESA. ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS QUE INDICAM A EXECUÇÃO, AINDA QUE PARCIAL, DO OBJETO. PROVIMENTO A DOIS RECURSOS E PROVIMENTO PARCIAL AO TERCEIRO, PARA AFASTAR O DÉBITO E A MULTA APLICADA, EM RAZÃO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 6034/2014-1ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas dos recorrentes e imputado débito em razão de irregularidades em convênio para execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

Para maior clareza, transcrevo a instrução da Secretaria de Recursos (Serur), com a qual manifestou sua anuência o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, ex-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA) (peça 67), Ana Catarina Peixoto de Brito, ex-diretora da Universidade do Trabalho (Unitra-Seteps), atestadora dos serviços e responsável técnica (peça 66) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Pará (peça 70, 77 e 87) contra o Acórdão 6034/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 55), corrigido materialmente pelo Acórdão 7347/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 69).

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

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 n° 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 Ana Catarina Peixoto de Brito, Suleima Fraiha Pegado e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

9.2. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito 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*
12.997,06	*26/1/2000*

9.3. aplicar a Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, a multa individual prevista no art. 57 da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 3.000,00 (três 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, se for paga após o vencimento, 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, Ana Catarina Peixoto de Brito, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), entidade executora, e Gerson dos Santos Peres, Diretor Regional do Senai/PA, 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. A presente TCE trata especificamente do Contrato Administrativo 50/1999, firmado entre a Seteps/PA e o Senai.

2.2. As irregularidades apuradas pelo tomador de contas nos presentes autos foram as seguintes (peça 1, p. 372):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

a) não comprovação da realização das metas contábeis-financeiras do contrato;

b) atestação da execução dos serviços sem o implemento das condições estabelecidas no contrato;

c) autorização, ordenação e liberação de recursos sem comprovação das exigências contratuais;

d) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato;

e) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato.

2.3. O débito apurado pelo tomador de contas, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis naquela fase da TCE e de novos documentos físico-financeiros anexados após o relatório conclusivo, correspondeu ao valor de R$ 12.997,06 (peça 2, p. 119), referente à ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato.

2.4. Após o regular desenvolvimento do processo foi proferido o acórdão contra o qual se insurgem os recorrentes.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 82-84), ratificados à peça 86 pelo Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado Ana Catarina Peixoto de Brito e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai contra o Acórdão 6034/2014 – TCU – 1ª Câmara, suspendendo os efeitos dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar:

a) se há nulidade absoluta;

b) se houve ofensa à segurança jurídica;

c) se houve a execução da totalidade do objeto do contrato e se é possível afastar o dano ao erário;

4.1. Por se tratar de matéria de ordem pública, será analisada a matéria atinente à prescrição.

5. Nulidade Absoluta

5.1. O Senai argui no recurso haver causa de nulidade absoluta, com base nos seguintes argumentos (peça 70, p. 2-7):

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

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 com encaminhamentos distintos.

5.3. A unidade técnica, levando em conta os percentuais da execução física do objeto do Contrato Administrativo 50/1999, bem como a precariedade do programa, concluiu que deviam ser acatadas parcialmente as alegações de defesa, efetuando-se a exclusão do débito e o julgamento pela irregularidade das contas (peça 57, p. 18).

5.4. O MP/TCU concordou, em parte, com o encaminhamento da Secex/PA. Entendeu que estava correto o afastamento do débito e, tendo-se em vista várias outras decisões paradigmas, considerou que deveria haver o julgamento pela regularidade com ressalva das contas, dando-lhes quitação (peça 57, p. 20).

5.5. O Voto, diante de dois posicionamentos distintos, optou por condenar o recorrente em débito e em multa. Invocou o Acórdão 3.946/2014 – TCU – 1ª Câmara que tratou de situação análoga e não afastou o débito e a multa aplicados (peça 56).

5.6. Leitura atenta do voto da decisão recorrida (peça 56) 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 (peça 56, p. 1).

5.7. Dessa forma, se verifica que a decisão foi motivada e não há a ocorrência de nulidade absoluta conforme aventado pelo indigitado no presente processo.

Segurança Jurídica

6. O Senai defende ter havido ofensa à segurança jurídica, igualdade e legalidade, pois houve decisões diferentes para casos idênticos. Como decisão paradigma, invoca o Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário que teria bases empíricas iguais tendo-se em vista que em ambos o recorrente demonstrou que o objeto contratado foi exaurido de acordo com as cláusulas contratuais (peça 70, p. 8).

Análise

6.1. 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.

6.2. 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.

6.3. 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.

6.4. No presente caso, entendeu-se que 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.

Execução do contrato e inexistência de dano ao Erário

7.1. O Senai apresenta os seguintes argumentos a fim de comprovar a execução contratual (peça 70, p. 9-13):

a) o cálculo do custo unitário por aluno/hora (R$ 8,23) para concluir ser irracional demonstrar discriminadamente seus sub valores ou elementos de despesa previstos nos arts. 6º e 7º da Resolução Codefat;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

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

c) houve o atingimento de 3 turmas e 60 alunos;

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

7.2. Para comprovar o alegado, o Senai agrega a seguinte documentação:

a) laudo pericial (peça 87, p. 4-12);

b) Contrato Administrativo 50/1999 (peça 87, p. 13-17);

c) comprovantes de execução dos cursos:

c.1) relação de participantes (peça 87, p. 21-23, p. 36)

c.2) notas fiscais e recibos (peça 87, p. 24-30, p. 37-48, p. 59-98, p. 107-116);

c.3) relação de contratos de 1999 a 2002 (peça 87, p. 32-34);

c.4) pagamentos de salários e encargos sociais de autônomos não inscritos no INSS (peça 87, p. 35, p. 49-58);

c.5) cronograma geral da execução dos cursos (peça 87, p. 101);

c.6) relação de pagamentos (peça 87, p. 105-106)

c.7) débitos diversos (peça 87, p. 117).

7.3. Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito defendem em seu recurso não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peças 66 e 67, p. 3-7):

a) não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento.

b) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos o que se comprova pelos ofícios endereçados à Comissão de Tomada de Contas Especial em 2005;

c) o serviço objeto do convênio foi prestado e sua finalidade foi atingida, o que se demonstra pelo extrato bancário da conta corrente do convênio;

d) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão e defende que a responsabilidade é do órgão responsável pela guarda e não do gestor;

e) o Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos;

f) houve o 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, e, consideram, atenuante o fato de outros contratos terem sido regularmente executados, pois sua conduta se manteve a mesma nos demais ajustes.

7.4. Deve-se destacar que as recorrentes pleiteiam notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possam na sustentação oral oferecer documentos necessários os quais continuaria na busca.

Análise

7.5. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

7.6. As recorrentes alegam que por diferenças e rivalidades políticas não está sendo possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

7.7. Tal argumento não deve ser aceito, pois 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.

7.8. 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.

7.9. Portanto, em realidade, cabia às recorrentes, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, por meio dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado, em sua integralidade, na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.

7.10. 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 1.310/2014 – 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 convenentes 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.*

7.11. Destaca-se abaixo trechos do voto do Acórdão 3.541/2014 – 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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

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)

7.12. Ainda no tocante ao exame desses processos, o Acórdão 5.768/2014 – 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).*

7.13. 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 1.310/2014 – TCU – Plenário).

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

7.15. O Contrato Administrativo 50/1999 previa a execução cursos nos seguintes quantitativos (peça 57, p. 2):

Nº de cursos	*Carga horária*	*Nº de turmas*	*Treinandos*	*Custo total (R$)*
3	*200*	*3*	*50*	*35.500,00 (R$ 28.000,00 do PEP e R$ 7.500,00 de contrapartida).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

7.16. Em relação à comprovação física, o Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial consignou que o Senai foi contratado para treinar 50 alunos e demonstrou ter treinado 58 (peça 1, p. 338). Ressalvou, no entanto, que a seguinte documentação técnico pedagógica não foi enviada: ficha de matrícula dos treinandos, diário de classe e os comprovantes de entrega do material didático (peça 1, p. 338).

7.17. No que toca à documentação física financeira, a comissão elaborou planilha de despesas acatadas e recusadas (peça 1, p. 340-346). Concluiu-se pela existência de dano ao Erário no valor de R$ 13.751,85.

7.18. Em manifestação, pós relatório conclusivo, diante de novos documentos, houve a redução da glosa do valor do débito para R$ 12.997,06 (peça 2, p. 119).

7.19. Em relação à documentação colacionada ao presente recurso, verifica-se que o laudo pericial concluiu pela realização dos cursos (peça 87, p. 11-12).

7.20. Passa-se à análise da documentação.

7.21. Fazendo-se um comparativo com aquela que foi analisada pela Comissão de Tomada de Contas Especial conclui-se que quase a totalidade dos recibos e notas fiscais já foi considerada no rol de despesas acatadas (peça 87, p. 24-30, 37-54, 59-77, 79-87, 89-98).

7.22. O Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial também destacou a informação de que a entidade enviou à comissão os comprovantes de recolhimento das contribuições previdenciárias de funcionários e autônomos e que todos foram analisados pela CTCE (peça 1, p. 336).

7.23. Verifica-se que na relação de pagamentos consta uma despesa no montante de R$ 12.364,74 com formação de formadores que não está acompanhada do suporte documental (peça 87, p. 106). Ademais, o Senai agrega aos autos despesas diversas, no valor de R$ 13.148,39 (peça 87, p. 117), que não possuem correspondência com a relação de pagamentos (peça 87, p. 106).

7.24. Conclui-se que não foram apresentados argumentos suficientes para afastar o débito glosado. Tal juízo se suporta em dois pontos fundamentais.

7.25. Primeiramente, se destaca que, apesar de estar consignado no relatório da comissão de tomada de contas especial que houve o treinamento de 58 pessoas, no mesmo expediente foi ressaltada a fragilidade da documentação apresentada que não foi acompanhada de ficha de matrícula dos treinandos, diário de classe e os comprovantes de entrega do material didático (peça 1, p. 338). Na presente oportunidade tais documentos não estão agregados.

7.26. Em segundo lugar, os documentos colacionados para a comprovação da execução financeira já foram considerados pela comissão de tomada de contas especial e não há qualquer documento novo para afastar o débito parcial glosado.

7.27. Assim, se verifica que o Senai apresentou documentos hábeis a comprovar apenas parte das despesas realizadas. Uma vez não apresentados novos documentos comprobatórios da realização integral das despesas, não há como se afastar o débito imputado aos recorrentes.

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

7.29. Por fim, 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.

7.30. Entretanto, a simples interposição de recurso, desacompanhado de documentos que comprovem a execução da totalidade do objeto do ajuste, não é suficiente para afastar o débito e a multa, ante a obrigação constitucional de comprovar a execução do referido ajuste.

7.31. A Sra. Suleima Fraiha Pegado, na condição de Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social, contratante e signatária do ajuste (peça 1, p. 164) não fiscalizou a aplicação dos recursos públicos, o que contribuiu para a ocorrência do dano ao erário e impõe a solidariedade no ressarcimento do débito, conforme preconiza o art. 16, parágrafo segundo da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

7.32. A Sra. Ana Catarina Peixoto de Brito, ex-Diretora da Universidade do Trabalho, encaminhou as faturas e recibos referentes às duas parcelas do Contrato 50/1999 (peça 1, p. 176 e 182) que viabilizou a liberação dos recursos sem o cumprimento das cláusulas contratuais.

7.33. Nessa linha, o fundamento da condenação em débito das recorrentes decorreu da ausência de comprovação escorreita da totalidade 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.

7.34. No que toca ao Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário, entende-se que tal julgado não vincula o presente.

7.35. Conforme já destacado nesta instrução, 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.

7.36. Ademais, no Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário verificou-se a realização dos cursos, diferentemente da situação observada no presente processo.

7.37. 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.

7.38. O Senai requer que sua condenação seja convertida em prestação de serviço, ou seja, a execução extemporânea do objeto. Questiona-se a origem dos recursos que seriam utilizados para tal empreendimento. Ademais, não há previsão legal para adoção de pena alternativa.

7.39. Quanto ao pleito da realização de notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários, deve-se esclarecer que a ausência da intimação pessoal da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa.

7.40. 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 em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme 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.' (grifos acrescidos)*

Prescrição

8. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

8.1. 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.

8.2. 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.

8.3. 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.

8.4. 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.

8.5. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 2000 (peça 55), 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 2010. 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).

8.6. 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 6034/2014 – TCU – Primeira Câmara, em 7/10/2014 (peça 55).

8.7. Deve-se analisar, neste caso, as causas interruptivas da prescrição. Verifica-se que a citação dos responsáveis ocorreu nas seguintes datas: a) Ana Catarina Peixoto de Brito – Ofício 124/2014 (peça 17) e aviso de recebimento em 12/3/2014; b) Suleima Fraiha Pegado – Ofício 121/2014 (peça 19) e aviso de recebimento em 13/3/2014 (peça 26); c) Departamento Regional do Senai no Estado do Pará – Ofício 122/2014 e aviso de recebimento em 12/3/2014. Dessa forma, verifica-se que as citações dos responsáveis ocorreram após o transcurso de mais de 10 anos da data do termo a quo para o início da contagem do prazo prescricional, tendo operado a prescrição da pretensão punitiva.

8.8. 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.

8.9. 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 7/10/2014 (peça 55), antes desse termo.

8.10. Do exposto, alinha-se à corrente que defende a prescrição baseada no Código Civil e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.

portanto, entende-se estar prescrita a pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

9. No presente processo, não se verificou a ocorrência de nulidade absoluta ou ofensa à segurança jurídica.

9.1. A principal irregularidade verificada no presente processo se referiu à não comprovação da execução da totalidade das ações de educação profissional contratadas.

9.2. Não foram apresentados documentos para comprovar a realização da totalidade das metas físicas e financeiras do ajuste em exame. Dessa forma, não é possível atestar o cumprimento do objeto do contrato e, consequentemente, afastar o dano ao erário.

9.3. Por fim, tendo-se como fundamento a tese da prescrição baseada no Código civil, entende-se estar prescrita a aplicação da multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai contra o Acórdão 6034/2014 – 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 dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

II – excluir, de ofício, o subitem 9.3 do Acórdão 6034/2014 – TCU – 1ª Câmara;

III – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57039238.