

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, ex-titular da Secretaria do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), Ana Catarina Peixoto de Brito, ex-diretora da Universidade do Trabalho (Unitra-Seteps), e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional do Pará (Senai/PA - peça 70, 77 e 87) contra o Acórdão 6034/2014 – 1ª Câmara (peça 55), corrigido materialmente pelo Acórdão 7347/201 – 1ª Câmara.

2. Preliminarmente, ratifico o exame de admissibilidade de peça 86 e conheço dos presentes recursos com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992.

3. A presente tomada de contas especial (TCE) insere-se no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, celebrado com o estado do Pará, por meio da Seteps para estabelecer cooperação técnica e financeira com vistas à qualificação profissional de trabalhadores (fls. 8 e seguintes da peça 1).

4. Inicialmente, foi prevista a transferência de R\$ 5.554.000,00 de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Cláusula Quarta do termo de convênio, fl. 12, peça 1). Posteriormente, foi assinado termo aditivo para aumentar valor repassado em 1999 em R\$ 1.100.000,00 (fl. 52 da peça 1).

5. Os valores de responsabilidade do Estado passaram a ser de R\$ 665.400,00, a serem supridos basicamente por meio de pagamento de despesa de pessoal (fl. 34 da peça 1).

6. Ou seja, o valor global da avença passou a ser de R\$ 7.319.400,00.

7. Inicialmente, o plano de trabalho do convênio previa o treinamento de 41.655 trabalhadores (fl. 42 da peça 1) em 1999, o que seria equivalente a 4,22% da PEA (fl. 34, peça 1), ao custo total de R\$ 6.109.400,00 milhões (fl. 34, peça 1), ou R\$ 146,60 por aluno. Considerados apenas os gastos para pagamento da pessoa jurídica que realizaria o treinamento (R\$ 5.515.600,00, fl. 34, peça 1), o custo estimado por aluno seria de R\$ 132,41.

8. Com o termo aditivo, a meta para 1999 passou a ser de 49.905 mil trabalhadores (fl. 60, peça 1), o que resultava num custo médio total por aluno de R\$ 146,66. Considerados apenas os gastos com pessoas jurídicas (R\$ 6.615.600,00), o custo por aluno manteve-se praticamente o mesmo (R\$ 132,56).

9. Nada obstante, o escopo da presente TCE é muito mais reduzido. Refere-se a possível inexecução parcial do Contrato 50/99, celebrado entre o estado do Pará, por meio da Seteps, e o Senai/PA, no montante original de R\$ 28.000,00.

10. O débito apurado - R\$ 12.997,06 – refere-se a despesas não acolhidas na fase interna desta TCE realizadas pelo Senai/PA.

Da fiscalização

11. Deve-se mencionar que, ainda no ano de 2001, a então Secretaria Federal de Controle Interno realizou auditoria (fl. 64 e seguintes, peça 1) no Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99 e verificou inconsistências na prestação de contas da Seteps e indícios inexistência de algumas das turmas de treinamento.

12. Mencione-se que, de uma amostra de 359 turmas, o relatório de auditoria indicava que não havia indícios da existência de 7 delas, sendo uma relativa ao contrato celebrado com o Senai, a terem lugar no município de Santa Bárbara.

13. Também foi registrada a realização de cursos com “descumprimento de condições essenciais”, num total de 71 turmas (das 352 turmas que remanesceram na amostra). Esse tipo de irregularidade teria ocorrido em 3 das 18 turmas do Senai examinadas.

Do contrato 50/99

14. A contratação foi efetuada por dispensa de licitação em 20/12/1999 para executar o projeto “formação de formadores” (fl. 156 e seguintes, peça 1), no montante de R\$ 28.000,00

(Contrato 50/99). A previsão era de 3 turmas – para os cursos fundição em joalheria, gravação em joalheria e construção civil polivalente - com o total de 50 alunos e carga horária total de 200 horas.

15. De acordo com o quadro de metas físico-financeiras (fl. 166, peça 1), o curso de formação na área de construção civil seria realizado no município de Belém. Nada é dito sobre os demais cursos. Contudo, os elementos posteriormente encaminhados pelo Senai (peça 33) permitem inferir que todos eles tiveram lugar em Belém.

16. O contrato da Seteps com o Senai/PA previa a transferência dos recursos em duas parcelas, condicionada à apresentação da seguinte documentação:

a) primeira parcela: a apresentação dos cronogramas de inscrição e execução do projeto, bem como do material didático que seria utilizado (subitem 4.1.1 do contrato, fl. 158, peça 1);

b) segunda parcela: após a conclusão do projeto, mediante apresentação de relatórios, acompanhado da relação dos participantes e dos "cursos do projeto", assinada pelos treinandos e coordenadores (subitem 4.1.2 do contrato, fl. 158, peça 1).

17. Porém, os recursos foram repassados de forma antecipada (em 26/1/2000, cheque 351 – fl. 192, peça 1), sem que fosse encaminhada a documentação exigida e antes da execução do objeto.

18. Também não foi observada a “cláusula décima primeira, segundo a qual “o recebimento dos serviços pelo servidor ou comissão designada pela autoridade competente deverá ser efetivado mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, e acompanhado da documentação constante da Cláusula Quarta, item 4.1.4. para fins de pagamento da última parcela”.

19. Ou seja, não foram adotados os procedimentos previstos em contrato que garantiriam o adimplemento do contrato por parte do Senai/PA.

Dos trabalhos da CTCE

20. De acordo com o relatório preliminar da CTCE, o Senai/PA teria encaminhado os seguintes documentos:

- a) relatório final referente à execução do contrato 050/99-SETEPS;
- b) portarias de designação dos dirigentes;
- c) regimento interno da entidade;
- d) fotografias de alunos em sala de aula;
- e) relação de certificados dos cursos constante do quadro de meta físico-financeira.

21. Por considerar que esses elementos não seriam suficientes para comprovar a execução do objeto, a comissão, em determinado momento, optou por examinar os documentos de despesa do Senai/PA.

22. Já o relatório final da CTCE (fl. 338, peça 1) informa que não teria sido encaminhada a seguinte documentação técnico-pedagógica relativa à execução das ações contratadas, apesar de a entidade ter sido previamente notificada para tanto e constar obrigações semelhantes do instrumento de contrato:

- i) ficha de matrícula dos treinandos;
- ii) diário de classe;
- iii) comprovantes de entrega do material didático.

23. Diante da ausência desses documentos, a CTCE optou por avaliar a execução contratual com base nas despesas efetuadas pelo Senai/PA.

24. Nessa linha de atuação, a entidade foi notificada em 27/10/2006 pela CTCE (fl. 240, peça 1) para apresentar os originais dos documentos contábeis (notas fiscais, recibos, extratos bancários) remetidos por essa entidade através do Ofício n. 27/2005-DIREG, de 15/09/05, para autenticação destes por um dos membros da Comissão.

25. A partir de então, a execução do contrato passou a ser vista sob o prisma das despesas realizadas pelo Senai/PA para a consecução do objeto.

26. Apesar de não constarem dos autos os documentos de despesa, sabe-se que foram acolhidas pela CTCE despesas no total de R\$ 14.248,15 (fl. 342, peça 1), de um total de R\$ 15.856,22. Os R\$ 1.608,07 foram glosados por referirem-se a despesas com “*remuneração de presidente, diretor e/ou outros encargos de gerência*” (fl. 344, peça 1).

27. Os demais R\$ 12.143,78 não foram aceitos por não haver comprovação, uma vez que o Senai teria tentado apenas fazer uma espécie de rateio de suas despesas de diversas rubricas (incluindo pessoal), de modo a apropriá-las proporcionalmente ao objeto do contrato.

28. Assim sendo, o valor final impugnado foi de R\$ 13.751,85 (fls. 346, 380, 382, peça 1).

29. Nada obstante, com base na documentação encaminhada (mas que não consta destes autos), a CTCE considerou ter havido comprovação física das metas programadas (fl. 356, peça 1).

30. Posteriormente, diante de nova documentação encaminhada pelo Senai/PA por meio do Memorando nº 2081/SPPE/MTE, de 22 de junho de 2009, segundo informado (**vide**, por exemplo, fls. 43 e 53 da peça 2) – documentação essa que, igualmente, não consta dos autos - o valor impugnado foi reduzido para R\$ 12.997,06, sendo R\$ 11.388,99 de despesas não acolhidas (rateio de custos) e R\$ 1.608,07 de despesas glosadas.

Do exame realizado pelo Tribunal

31. No âmbito deste Tribunal, a Secex/PA questionou as conclusões da CTCE sobre a execução física do contrato (fls. 3/4, peça 13), por entender não haver base probatória para tanto e em razão de inconsistências das informações prestadas pelo Senai/PA:

“A ressaltar que carecem de credibilidade algumas das informações desse quadro, em especial quando se confronta o número de turmas dos cursos Fundição em Joalheria e Gravação em Joalheria com o número de horas-aula e o número de dias. Por exemplo, no curso de Fundição é impossível, para apenas 1 (uma) turma, se ministrar 80 (oitenta) horas-aula em apenas 5 (cinco) dias (entre 14 e 18/2/2000), pois seriam requeridas 16 (dezesesseis) horas de aula por dia.”

32. Contudo, sob o argumento de que “*reexaminar documentos já analisados pelo tomador de contas*” seria “*uma repetição de esforços, que postergaria o deslinde dos processos de tomada de contas especial*”, foi proposta a citação dos responsáveis (Suleima Fraiha Pegado, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará; Ana Catarina Peixoto de Brito, Diretora da Universidade do Trabalho – UNITRA/SETEPS, atestadora dos serviços e responsável técnica pelo PEP/99 e Senai/PA) pelo valor de R\$ 12.997,06, acolhida no âmbito da unidade técnica e realizada em razão de delegação de competência do relator, eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues.

33. Citado, o Senai/PA alegou, basicamente, que sua relação com a administração era contratual, razão pela qual não se requeria a apresentação de prestação de contas.

34. Aduziu ter extrapolado as metas de alunos treinados (60, ao invés dos 50 previstos no contrato).

35. Ao instruir o feito, Secex/PA propôs que fosse afastado o débito em razão do suposto atingimento das metas estabelecidas no contrato, considerando, para tanto, a precariedade com que foi gerido e operacionalizado o convênio Planfor, por analogia ao Acórdão 2204/2009-Plenário. Nada obstante, a unidade técnica entendeu que as contas das responsáveis Suleima Fraiha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito deveriam ser julgadas irregulares, com imputação de multa, em razão dos seguintes fatos:

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

b) autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução financeira das ações contratadas, com violação aos arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/1964; e à cláusula 4ª do Contrato;

c) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional, conforme previsto na cláusula 8ª, item 8.1, e cláusula 2ª, item 2.2 do Contrato;

d) liberação de recursos sem a comprovação das exigências contratuais, com afronta aos arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei 4.320/1964, e à cláusula 4ª 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 art. 67, da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas 3a, item 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA, e 10ª, item 10.1 do Contrato; e

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 art. 73, I, b, da Lei 8.666/1993 e à cláusula 11ª do Contrato”.

36. Já o Ministério Público propôs, inicialmente, fossem as contas julgadas regulares com ressalva, uma vez que o débito havia sido afastado (parecer de peça 54).

37. Desse entendimento dissentiu o relator **a quo**, que, ao invocar o Acórdão 3946/2014-1ª Câmara, asseverou que “a ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, consistentes e suficientes, de que os recursos liberados foram efetiva e integralmente aplicados na execução das ações contratadas, não pode ser relevada no julgamento das contas”.

Do posicionamento da Serur e do MPTCU

38. Em seu exame, a Serur afasta as alegações de nulidade processual.

39. No mérito, defende a instrução que cabe aos responsáveis comprovarem a boa aplicação dos recursos com base em documentos idôneos, o que não teria ocorrido no presente caso.

40. Assim, mera interposição de recurso, “desacompanhada de documentos que comprovem a execução da totalidade do objeto do ajuste”, não seria suficiente para afastar o débito e a multa, diante da “obrigação constitucional de comprovar a execução do referido ajuste”.

41. Assim, propôs que fosse negado provimento ao recurso, sem prejuízo de excluir de ofício a multa aplicada aos responsáveis, dada a prescrição da pretensão punitiva.

42. O MPTCU acompanhou a proposta da instrução.

Da posição deste relator

43. De fato, como alegou o Senai/PA em diversas oportunidades, não haveria que se exigir prestação de contas, pois a relação entabulada entre a administração e essa entidade possuía natureza contratual. De modo que pouco importa se os recursos recebidos pelo Senai/PA foram utilizados para custear parcialmente suas despesas próprias, sendo certo que eventual desvio de recursos deveria ser apurado nas contas anuais da entidade.

44. Contudo, a não-observância de cláusulas contratuais relativas ao repasse de recursos e a ausência de documentação dos cursos realizados teriam forçado a CTCE a realizar o exame do contrato com base na destinação dado aos recursos pelo Senai/PA.

45. De acordo com o instrumento de contrato, era obrigação da contratada, dentre outras:

a) encaminhar à Universidade do Trabalho-UNITRA/SETEPS, os Certificados de Conclusão de Cursos dos alunos, devidamente preenchidos e assinados pelo representante legal do órgão/ entidade contratada, com vistas à assinatura da titular do órgão CONTRATANTE;

b) apresentar relatórios avaliativos de cada turma, em instrumental padronizado pela CONTRATANTE, acompanhado da relação nominal dos alunos “assinada pelos treinandos, concluintes e coordenadores”.

46. Como dito anteriormente, o Senai/PA deixou de encaminhar, quando solicitado, ficha de matrícula dos treinandos, diário de classe e comprovantes de entrega do material didático.

47. Mas, ainda assim, não é razoável esperar que a entidade demonstre como foram aplicados os recursos recebidos.

48. Por não se tratar de convênio e sim de contrato, os recursos ingressam na conta da instituição que deles faz o uso que entender conveniente, de modo que não é possível estabelecer um nexo de causalidade entre a movimentação financeira e a execução do objeto, já que a entidade não é obrigada a segregar sua contabilidade em razão do contrato, tampouco é obrigada a contratar pessoal especificamente para a execução do objeto, sendo lícito a utilização de pessoal do próprio quadro para tanto.

49. Por conseguinte, seria suficiente a demonstração da execução do objeto, o que não ficou cabalmente caracterizado, dada a falta de documentos nos autos e algumas informações inverossímeis apresentadas pelo Senai/PA.

50. Cito, por exemplo, o curso de “formação de formadores” na área de fundição em joalheria. Segundo o quadro de fl. 338 (peça 1), teriam sido ministradas 60 horas/aula em apenas 5 dias (de 14 a 18 de fevereiro de 2000). Ou seja, 12 horas por dia.

51. Ora, não parece razoável que tenha sido ministrado curso profissionalizante com carga de 12 horas/aula diárias.

52. Nada obstante, considerando que não foram colacionados aos autos inúmeros documentos aparentemente encaminhados pelo Senai/PA à CTCE ou ao Ministério do Trabalho, não vejo como dar seguimento a este processo sem realizar o exame da documentação faltante e, eventualmente, renovar as citações já realizadas.

53. Nesse ponto, entendo que seria contraproducente reiniciar todo o processo e buscar a documentação não autuada, em especial tendo em vista o valor do contrato – R\$ 28.000,00 – que, mesmo atualizado, é inferior ao mínimo de R\$ 100.000,00 fixado IN 76/2016. Ademais, é possível que parte do contrato tenha sido, de fato, executada, segundo apurado pela CTCE.

54. Assim sendo, creio que o melhor encaminhamento a ser dado, no tocante ao mérito deste processo, é o julgamento pela irregularidade das contas da principal gestora Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva da Seteps.

55. Na condição de titular da pasta e principal responsável pelo contrato, foi ela quem autorizou a transferência antecipada de recursos sem cumprimento das condições contratuais e deixou de designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato. Ou seja, agiu de forma temerária.

56. Já a senhora Ana Catarina Peixoto de Brito, ex-diretora da Universidade do Trabalho, foi a responsável pela atestação dos serviços. Considerando que o débito está sendo afastado no presente momento, entendo que suas contas devam ser consideradas regulares com ressalva, por uma questão de coerência.

57. Por conseguinte, deve ser dado provimento aos recursos do Senai/PA e de Ana Catarina Peixoto de Brito e provimento parcial ao recurso de Suleima Fraiha Pegado para excluir a multa outrora imputada, nos termos do Acórdão 1441/2016-Plenário, e afastar o débito, pelas razões já expostas.

58. Por fim, gostaria de registrar que o encaminhamento ora proposto não decorre das supostas fragilidades do programa Planfôr.

59. Cada processo é único e deve ser examinado com base nos elementos constantes dos autos. No caso concreto, a ausência de documentos encaminhados anteriormente pelo Senai/PA não permite concluir, sem sombra de dúvidas, que a entidade tenha deixado de executar suas obrigações contratuais, embora haja indícios nesse sentido, ao menos em relação ao curso de “fundição em joalheria”.

60. O prejuízo ao direito de defesa está configurado, uma vez que tanto o Senai/PA quanto a Seteps trouxeram, em diligência realizada pela CTCE, documentos, inclusive os originais (pelo que consta – fls. 122, 240, 242 e 302, peça 1), que não foram devidamente juntados aos autos.



61. De toda a sorte, ficou configurado que a responsável Suleima Fraiha Pegado se houve de forma temerária ao determinar o repasse dos recursos em parcela única e sem atendimento das exigências contratuais. Consequentemente, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade de suas contas.

Diante do exposto e com as vênias por dissentir dos pareceres, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de março de 2017.

BENJAMIN ZYMLER
Relator