

GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 007.585/2012-8

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Governo do Estado do Pará (Seteps/PA)

Recorrente: Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PLANFOR. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA REALIZAÇÃO DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE DOCUMENTOS QUE COMPROVEM A REALIZAÇÃO DO OBJETO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da auditora federal de controle externo lotada na Secretaria de Recursos (peça 104), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 105 e 106) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 107):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA) - peça 64, contra o Acórdão 4.333/2015–1ª Câmara (peça 50), corrigido materialmente pelo Acórdão 4.764/2015–1ª Câmara (peça 53).

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 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 Thomas Adalbert Mitschein da relação jurídica processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Suleima Fraiha Pegado e pelo Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar);

9.3. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado e do Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar), 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
13.526,38	22/09/2000
13.526,39	22/12/2000

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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar), entidade executora, e Thomas Adalbert Mitschein, Presidente do Poemar, 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. O relatório do tomador de contas, em relação ao objeto desta TCE, o Contrato Administrativo 12/00-Seteps, firmado entre a Seteps/PA e o Poemar, concluiu que houve irregularidades na aplicação dos recursos do convênio, referentes à habilitação de instituição sem atender aos requisitos de qualificação econômico-financeira e de cadastramento do plano estadual de qualificação; utilização irregular do expediente 'dispensa de licitação' para contratação direta; inexecução do objeto do contrato, em decorrência da não comprovação física de realização da totalidade das ações contratadas; ausência de comprovação, por meio de documentos físicos idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas; autorização, ordenação e liberação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, sobretudo quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais; omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato e do aditivo; omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato/aditivos (peça. 1, p. 298).

2.2. O débito apurado pelo tomador de contas, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis naquela fase da TCE, corresponde ao valor original de R\$ 27.052,77, referente à ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato (peça. 1, p. 308).

2.3. O Sr. Thomas Adalbert Mitschein foi excluído do polo passivo da relação jurídico-processual, por não haver evidências de que esse agente, na condição de presidente do Poemar, tenha agido com intenção deliberada de desviar recursos federais, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

2.4. Após o regular desenvolvimento do processo foi proferido o acórdão contra o qual se insurgem as recorrentes. Deve-se informar que não houve aplicação de multa aos responsáveis em decorrência do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.

2.5. Houve a oposição de embargos de declaração, cujo julgamento resultou nos Acórdãos 682/2016 –1ª Câmara (peça 71) e 1.855/2016–1ª Câmara (peça 89), que conheceu dos embargos e os rejeitou.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 98-99), ratificados à peça 101 pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 4.333/2015–1ª Câmara, suspendendo os efeitos dos subitens 9.3 e 9.4, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

3.1. O Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável – Poemar (peça 87) interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 682/2016-1ª Câmara (peça 71).

3.2. O exame de admissibilidade elaborado por esta Secretaria destacou que ‘o recurso de reconsideração somente é possível em face de decisão definitiva, nos termos dos artigos 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 285 do Regimento Interno/TCU. No presente caso de tomada de contas especial, a decisão definitiva seria o julgamento das contas pela irregularidade, ocorrido no Acórdão 4.333/2015-1ª Câmara.’ (peça 95)

3.3. Assim, o Acórdão 682/2016-1ª Câmara, que apenas não conheceu dos embargos de declaração opostos pelo Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar), não se mostra passível de interposição de recurso, a teor do artigo 285 do RITCU, por não se tratar de decisão definitiva (artigo 201, §2º, do RITCU).

3.4. O encaminhamento proposto foi o seguinte (peça 95):

‘1. receber a peça como mera petição e negar recebimento ao pleito no âmbito desta Serur, em razão do não cabimento de recurso contra decisões não definitivas em processos de contas, nos termos do artigo 201, § 2º, e artigo 285, ambos do RITCU;

2. encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator do processo, nos termos do artigo 157, § 4º, do RITCU; e

3. à unidade técnica de origem, dar ciência ao peticionário e aos órgãos/entidades interessados do teor do despacho que vier a ser adotado.’

3.5. Tal proposta encontra-se pendente de exame do Ministro-Relator.

EXAME TÉCNICO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se é possível afastar o dano ao erário.

5. Suleima Fraiha Pegado defende em seu recurso não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 64, p. 4-10):

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–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 –Segunda Câmara, 1.972/2014–Primeira Câmara, 1.801/2012 –Segunda Câmara, 369/2014–Segunda Câmara e 1.437/2014 –Segunda Câmara, e, consideram, atenuante o fato de outros contratos terem sido regularmente executados, pois sua conduta se manteve a mesma nos demais ajustes.

5.1. Deve-se destacar que a recorrente pleiteia notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários os quais continuaria na busca.

Análise

5.2. Esclareça-se, primeiramente, que a Sra. Suleima Fraiha Pegado foi condenada em débito, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano ao erário.

5.3. A recorrente alega que por diferenças e rivalidades políticas não está sendo possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

5.4. 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.

5.5. 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, serem 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.

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

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 1.310/2014 –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 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.’

5.8. 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 1.801/2012 -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 2.204/2009-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 1.794/2003-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 TCEs, 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 5.768/2014–2ª 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).

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

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

5.12. Conforme já mencionado, nos presentes autos houve a impugnação total da execução do Contrato Administrativo 12/2000 decorrente da ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato.

5.13. O Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial noticiou que não houve o envio da documentação físico-financeira referente ao ajuste (peça 1, p. 281-283). Dessa forma, houve a glosa da integralidade do valor pago ao Poemar (peça 1, p. 308).

5.14. No âmbito do TCU, também não foram apresentados documentos a fim de comprovar a execução físico-financeira do contrato.

5.15. A Sra. Suleima Fraiha Pegado, na condição de Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social, contratante e signatária do ajuste (peça 1, p. 139) 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. Já o Poemar foi a entidade beneficiária dos recursos (peça 1, p. 169 e 189) e não comprovou a contraprestação devida.

5.16. Nessa linha, o fundamento da condenação em débito da recorrente decorreu da ausência de comprovação escoreta dos gastos realizados, com o conseqüente prejuízo ao erário.

5.17. 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.

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

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

5.20. Primeiramente, deve-se destacar que 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.

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

5.22. 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.

5.23. 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.

5.24. 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 acrescentados)

CONCLUSÃO

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

6.1. 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, conseqüentemente, afastar o dano ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 4.333/2015–1ª 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 à recorrente, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará

III – alertar ao Relator que se encontra pendente o exame de admissibilidade da peça 87, cujo encaminhamento desta Secretaria se encontra às peças 95-97.”

É o relatório.