

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 003.935/2012-4

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
Recorrente: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai
Responsáveis: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Suleima Fraiha Pegado (ex-titular da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA)
Unidade: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Governo do Estado do Pará (Seteps/PA)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MULTA AFASTADA. PROVIMENTO PARCIAL. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. CONTRATO CELEBRADO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E O SENAI/PA. NATUREZA JURÍDICA DO VÍNCULO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A ENTIDADE PRIVADA. DESCABIMENTO DO EXAME DAS DESPESAS REALIZADAS PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS QUE INDICAM A EXECUÇÃO CONTRATUAL. PROVIMENTO PARA AFASTAR O DÉBITO. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS EM RELAÇÃO À TITULAR DA UNIDADE ESTADUAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada em virtude de irregularidades apuradas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 (peça 1, pp. 24/40, 44/50, 72/80 e 98/107), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - Sefor, e a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA, que tinha por objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor.

Nestes autos, cuida-se especificamente dos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999, celebrados entre a Seteps/PA e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional do Pará – Senai/PA, objetivando a realização de cursos para qualificação de 2.645 (2.585 + 60) treinandos (peça 1, pp. 136/72 e 256/62, e peça 13):

	Concedente (R\$)	Conveniente (R\$)	Valor total (R\$)
4º Termo Aditivo	766.145,00	41.175,00	807.320,00
5º Termo Aditivo	18.023,00	1.026,00	19.049,00
Total	784.168,00	42.201,00	826.369,00

Nos termos da Manifestação Pós-Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial, foram acatados documentos contábeis apenas no montante de R\$ 399.619,65 (peça

2, pp. 54/81). Apurou-se, assim, débito no valor original de **R\$ 384.548,35**, ante a ausência de documentos probatórios da execução regular do contrato (peças 1, 361/89, e 2, pp. 87/135).

A citação solidária alcançou o Senai, executor dos cursos de qualificação profissional acima mencionados, e a sr.^a Suleima Fraiha Pegado, ex-secretária da Seteps/PA, e teve por objeto a 'impugnação parcial' da execução dos 4º e 5º Termos Aditivos, no montante de **R\$ 784.168,00**, consoante detalhamento a seguir (peças 18 e 20):

'R\$ 153.229,00, em 21/8/2002

R\$ 9.011,50, em 4/7/2002

R\$ 153.229,00, em 14/6/2002

R\$ 229.843,50, em 28/5/2002

R\$ 9.011,50, em 23/4/2002

R\$ 229.843,50, em 27/2/2002.'

Por meio do Acórdão 3.946/2014-1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Tribunal deliberou nos seguintes termos (peça 77):

'9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Suleima Fraiha Pegado e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

9.2. julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia abaixo discriminada [**R\$ 384.548,35**], 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;

<i>Valor original</i>	<i>Data da ocorrência</i>
9.011,50	23/4/2002
60.067,35	28/5/2002
153.229,00	14/6/2002
9.011,50	4/7/2002
153.229,00	21/8/2002

9.3. aplicar a Suleima Fraiha Pegado e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 90.000,00 (...);'

Posteriormente, mediante o Acórdão 6.300/2016-1ª Câmara (peça 122), o TCU deu provimento parcial aos recursos de reconsideração interpostos pelo Senai e pela sr.^a Suleima, adotando, em essência, a seguinte redação para o Acórdão 3.946/2014-1ª Câmara:

'9.2. com base no art. 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, dessa mesma lei, julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas [**R\$ 321.667,35**], atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

<i>Valor original</i>	<i>Data da ocorrência</i>
6.197,85	28/5/2002

153.229,00	14/6/2002
9.011,50	4/7/2002
153.229,00	21/8/2002

9.3. autorizar desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;'

Por intermédio do Acórdão 347/2017-1ª Câmara, esta Corte conheceu dos embargos de declaração opostos pelo Senai/PA e, no mérito, acolheu-os, sem efeitos infringentes, exclusivamente para correção do erro material, esclarecendo ao embargante que, no relatório que fundamentou o Acórdão 6.300/2016-1ª Câmara, em vez de 'Santa Izabel do Paraíba', leia-se 'Santa Izabel do Pará' (peça 137).

Nesta feita, examina-se recurso de revisão manejado pelo Senai/PA (peças 145/6) contra o Acórdão 3.946/2014, modificado pelo Acórdão 6.300/2016, ambos da 1ª Câmara, em relação ao qual a Secretaria de Recursos – Serur propõe o conhecimento e o não provimento do apelo (peças 155/7), por entender, em síntese, que (peça 155):

a) o recorrente apresenta, neste momento recursal, documentos comprobatórios da execução dos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999. Colaciona certificados de conclusão de curso e declarações de estudantes de recebimento de material didático, consoante documentação organizada em tabelas inseridas em sua peça recursal (peça 145);

b) no caso, desde a fase interna da presente TCE, perquiriu-se a comprovação da execução financeira do contrato, acatando-se aqueles documentos em que era possível estabelecer o nexo de causalidade entre a execução das despesas e os recursos repassados (peça 2, p. 133);

c) o argumento de que não seria exigível do contratado apresentar documentos contábeis das despesas realizadas comprovando o vínculo com o contrato a que se destinava a despesa não é razoável, pois o Senai agiu corretamente em cerca da metade do valor executado. Portanto, não se trata de exigência desproporcional, na medida em que foi executada nos documentos contábeis listados à peça 2, pp. 97/131. Nessa linha, os precedentes desta Corte apontados pelo recorrente não se aplicam ao presente caso concreto. Não há exigência exorbitante de prova para comprovar a execução financeira do ajuste;

d) o recorrente não apresenta, neste momento revisional, qualquer documentação financeira para fazer face aos demais gastos incorridos na execução contratual (peça 2, p. 133), o que impede o afastamento do débito cominado pela decisão recorrida;

e) as decisões desta Corte citadas pelo indigitado como precedentes de julgamento do Planfor não vinculam esta decisão, pois, como bem explicado no âmbito do recurso de reconsideração, é natural que a jurisprudência desta Corte evolua com o tempo (peça 118, p. 4);

f) no caso concreto, desde a fase interna da TCE exigiu-se a comprovação financeira do contrato, mesmo após tendo sido verificada a execução física de grande parcela da meta acordada (peça 2, pp. 91/7 e 133). Isto é, desde pelo menos o exercício de 2009, quando o Senai encaminhou ao MTE nova documentação comprobatória, o recorrente está ciente de que deveria apresentar documentos contábeis idôneos que comprovassem a execução cabal das despesas, mas assim não fora feito (peça 2, pp. 89/91 e 137). Em verdade, desde a execução contratual, o Senai emitiu documentos contábeis hábeis a prestar contas, mas não apresentou em quantidade suficiente para fazer face ao valor integral repassado;

g) o recorrente se esforçou no sentido de reapresentar documentação para comprovar a execução física do ajuste, mas esta estava praticamente comprovada, com poucas lacunas, conforme relatório do órgão tomador de contas. Entretanto, não se esforçou para trazer aos autos documentos fiscais hábeis a comprovar a execução contratual, como bem alertou a decisão que julgou o recurso de reconsideração interposto. Caso houvesse atentado para os termos da decisão, teria direcionado seus esforços para preencher as lacunas apontadas, mas assim não o fez;

h) quanto ao argumento recursal de que não se faz necessária a lista de presença com assinaturas dos participantes dos cursos, a assinatura da presença no momento da aula traz segurança jurídica ao aluno e à instituição de ensino, por ser meio de prova hábil a comprovar a presença, na medida em que a ausência é causa de reprovação do aluno. De outra ótica, é prova do cumprimento da meta acordada em contrato. Nesse sentido, não constando a assinatura em determinado percentual de aulas, o aluno será considerado reprovado e a comprovação não está na chamada oral realizada pelo professor, mas, sim, na assinatura aposta ou não pelo aluno no documento da ficha de presença, prova cabal de sua ausência. Nessa linha, listagem de aluno desacompanhada da lista de presença com as assinaturas apostas é meio frágil de prova. Há certas burocracias que trazem segurança jurídica e não cabe abandoná-las sob a justificativa de tumultuarem processos desnecessariamente. O mesmo raciocínio deve ser aplicado quanto ao argumento da desnecessidade de registrar no documento fiscal o contrato ao qual a despesa realizada se destina, pois tal medida traz transparência e eficiência à execução contratual e ao controle;

i) no caso, por se tratar de contrato com órgão público, recai também sobre o contratado a obrigação de bem gerir a verba pública, de acordo com os princípios que regem a Administração Pública, entre eles, os princípios da transparência, da execução da despesa pública, da eficiência, entre outros, sob pena de responsabilidade solidária;

j) portanto, com base no art. 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, não existe autorização legal para afastar a responsabilização do Senai e, por consequência, cabe a sua responsabilização solidária para assegurar o ressarcimento integral dos danos;

k) nesse sentido, anui-se plenamente à decisão recorrida e à decisão que julgou o recurso de reconsideração. Em especial, destaquem-se os seguintes excertos esclarecedores da questão constantes do parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira e do voto da lavra do Ministro Benjamin Zymler, os quais embasaram a decisão do recurso de reconsideração interposto pelo recorrente (peça 121, p. 8, e peça 123, p. 4, grifos acrescidos):

*'O Ministério Público de Contas endossa a análise da Serur acima transcrita. Quanto aos demais valores do débito, os recorrentes não lograram elidi-los, eis que, mais uma vez, **não acostaram aos autos documentos contábeis idôneos, suficientes e hábeis a comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados.***

Registre-se que, na peça 115, constam algumas cópias de cheques e notas fiscais, de valores bastante pulverizados, as quais, em sua grande maioria, não trazem o número do contrato, obstando, assim, a comprovação inequívoca do nexos causal entre os valores transferidos e as despesas realizadas.

Ademais, os documentos ofertados estão bastante desorganizados. Ocorre que, no caso concreto, a obrigação de demonstrar, de forma clara e didática, a correlação entre a aplicação dos recursos e a eventual documentação comprobatória da despesa é do gestor. Não cabe ao controle externo investigar milhares de documentos avulsos buscando rastrear algum tipo de vinculação entre datas, valores e recibos/notas fiscais, sem mesmo saber se esta correlação existe.

Conforme pronunciamento do Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 18/2002 – Plenário, ao gestor cabe 'não apenas juntar documentos como prestação de contas, mas apresentar todos os argumentos, de fato e de direito, demonstrando que tais documentos são hábeis e suficientes para comprovarem a regular aplicação dos recursos', vale dizer, incumbe ao gestor 'a obrigação concreta e objetiva de comprovar a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados.' (Parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira)

'31. Também se deduz da leitura atenta do voto da decisão contestada 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.’ (Voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler)

l) o recorrente, mais uma vez, não supre a lacuna destacada pelo Parquet especializado: apresentar, organizadamente, documentos fiscais idôneos e hábeis a comprovar a execução da despesa dos cursos realizados com o emprego da verba pública recebida por meio do Planfor;

m) os documentos contábeis constantes dos autos (peça 1) já foram adequadamente analisados por esta Secretaria de Recursos à peça 118, bem como pelo tomador de contas na fase interna da TCE, sendo inadequados para sanar as lacunas na execução financeira do contrato em questão. O recorrente não apresentou, neste momento recursal, os documentos financeiros necessários para afastar o débito remanescente;

n) a comprovação da execução física deve vir acompanhada da comprovação da execução financeira, o que não ocorre no presente processo. A execução física já havia sido apresentada na fase interna da TCE, em 2009, com lacunas. No entanto, a prestação de contas contábil necessária para vincular a execução física aos valores públicos geridos no âmbito do Planfor (nexo de causalidade) não restou comprovada quanto aos valores remanescentes, por isso, se impõe a manutenção do débito solidário;

o) no que tange à execução física, os cursos foram realizados em sua maioria, os materiais adquiridos e entregues, salvo exceções não comprovadas, conforme lacunas apontadas tanto pela peça recursal (peça 145) como pelo relatório do tomador de contas (peça 2, pp. 91/7). Nessa linha, alunos concluíram os cursos, com certificado, tendo a meta por alunos sido atingida em sua maioria. No entanto, não se tem comprovada a origem de parte dos recursos que financiaram os cursos. Como o Senai não recebeu, à época dos fatos, recursos exclusivamente originários do contrato em análise, necessário se faz comprovar a origem dos recursos que financiaram os cursos apresentados pelo Senai como referentes ao cumprimento do objeto contratado;

p) a execução física desacompanhada da execução financeira não é suficiente para comprovar a adequada gestão dos recursos públicos federais transferidos, conforme exposto no voto da decisão recorrida, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 79, p. 1):

‘Concordo com o parecer do Ministério Público quanto à impossibilidade de exclusão do débito. 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.

Corretamente responsabilizados, a ex-secretária e o Senai não trouxeram aos autos elementos capazes de suprimir as irregularidades. Não apresentaram documentação comprobatória apta a sanear lacunas apontadas pelo tomador de contas na execução financeira do convênio, tampouco demonstraram sua boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade. Os percentuais de treinamentos realizados, levantados pelo tomador de contas e revisados pela unidade técnica, tampouco atendem às condições do Contrato Administrativo 15/1999-Seteps.’

q) nesse sentido, os recursos públicos federais geridos no âmbito do Planfor, no que tange aos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999, no exato montante cuja execução financeira não restou demonstrada, devem retornar aos cofres públicos diante de flagrante dano ao Erário, não se tratando, portanto, de enriquecimento ilícito da União;

r) o interesse público é indisponível. É necessário comprovar a aplicação dos recursos públicos mediante o estabelecimento do nexo causal entre a execução das despesas e sua aplicação no objeto contratado, sob pena de responsabilidade;

s) por fim, não há previsão na lei para que a condenação em débito seja convertida em prestação de serviços;

t) conclui-se que os documentos apresentados pelo recorrente não são hábeis a comprovar a boa e regular gestão dos recursos transferidos no âmbito do Planfor, no que tange aos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999, no exato montante cuja execução financeira não restou demonstrada.

II

O Contrato Administrativo 15/1999 – Seteps/PA foi firmado com base na Lei 8.666/1993 (peça 13, p. 1), segundo a qual ‘considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada’ (art. 2º, parágrafo único).

De acordo com a Lei 4.320/1964:

‘Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.’

Nesse contexto, a liquidação regular da despesa deve estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços, considerando que a liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração (Acórdãos 6.230/2014-2ª Câmara e 2.131/2014-1ª Câmara).

Nos termos da manifestação do Ministro Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 901/2010- 2ª Câmara, ‘nos casos em que o ajuste tem natureza de prestação de serviços, e não de convênio, o controle a ser realizado pelo órgão contratante sobre a gestão dos recursos pela contratada deve ser apenas de natureza finalística, ou seja, deve-se apenas verificar se os produtos entregues ou os serviços realizados estão em conformidade com o estipulado no contrato’.

No bojo do Acórdão 1.777/2005 – Plenário, o Ministro-Relator tratou das diferenças entre o regime jurídico dos contratos e o regime jurídico dos convênios, a saber (grifou-se):

‘67. Necessário iniciar a abordagem do tema, portanto, a partir da clássica distinção entre contrato e convênio: naquele, os interesses são opostos e contraditórios; nesse, convergentes. O art. 48 do Decreto 93.872/1986 já indicava a diferença:

‘Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

§ 1º Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.’

68. Além desse óbvio ponto distintivo, a doutrina registra outros. Maria Sylvia Zanella Di Pietro lista os mais comumente apontados ('Direito Administrativo', 13ª edição, p. 284):

- os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los;
- no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção, etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;
- no convênio, verifica-se mútua colaboração, e não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;
- **no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;**
- nos contratos, as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) - ao passo que nos convênios as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns;
- ausência de vinculação contratual, a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória e de sanções pela inadimplência (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença).

Diferentemente do que ocorre nos convênios, cuja demonstração do nexo de causalidade é essencial para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, tendo em vista que a aplicação dos recursos é estritamente vinculada ao objeto pactuado, nos termos do respectivo plano de trabalho aprovado, nos contratos, a legislação de regência da matéria não requer a existência de liame entre o objeto contratado e os recursos pagos à conta do contrato celebrado.

A teor do disposto no Acórdão 1.454/2017-1ª Câmara (TC-004.583/2012-4), em sede de contrato celebrado pela Administração Pública, não cabe o exame das despesas realizadas para fins de comprovação da execução do objeto, conforme sumário a seguir, relativo a processo análogo ao ora em exame:

'RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS E IMPUTOU DÉBITO E MULTA. 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.'

Segue excerto do voto do relator, Ministro Benjamin Zymler:

'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.

(...)

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).

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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 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.

(...)

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.

(,,)

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 dada 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 lícita 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.’ (destaques não são do original)

Também sobre o tema, o MP de Contas transcreve fragmento do voto de Vossa Excelência no bojo do Acórdão 6.813/2016-1ª Câmara (TC-002.357/2014-3):

‘6. Em primeiro lugar, é importante fazer menção às espécies de vínculos jurídicos estabelecidos entre o órgão da administração e o particular, para efeito da comprovação do objeto pactuado. No âmbito do Planfor, as avenças celebradas entre o ente federado e a entidade responsável por ministrar os cursos de capacitação profissional são feitas tanto pela via contratual como por meio de convênio. A diferença é importante, na medida em que a forma como a regular aplicação dos recursos é aferida assume peculiaridades. A distinção foi abordada pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.137/2016-1ª Câmara:

‘13. O Governo Federal repassou ao Estado do Pará a importância de R\$ 43.647.186,00 para a qualificação de profissionais. Posteriormente, o ente estadual descentralizou o montante recebido, momento em que destinou, por meio de contrato administrativo, R\$ 375.001,47 para o Senai.

14. Por se tratar de contrato, o foco deste Tribunal deve ser finalístico, procurando identificar eventual inexecução das metas físicas pactuadas. Não me parece razoável exigir do Senai a apresentação de todos os comprovantes de despesas associados às ações educacionais, sobretudo porque, como se sabe, tais exigências são obrigatórias somente para convênios.’

7. No Acórdão 2.792/2016 – 1ª Câmara também fiz referência ao tema:

‘6. As atividades desempenhadas pelo Estado do Pará no âmbito do Planfor para o período 1999-2002 estavam amparadas pelo Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 (peça 1, pp. 17-30). O instrumento, de acordo com seu preâmbulo, regeu-se em conformidade com as disposições da Lei 8.666/1993, da Lei 9.648/1998, do Decreto 93.872/1986 e da Instrução Normativa da STN 1/1997. Trata-se, portanto, de uma relação convencional clássica, na qual, além dos interesses comuns e recíprocos entre as partes, exige-se não apenas a comprovação da execução do objeto, mas também a demonstração da correta aplicação dos recursos recebidos, mediante o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os serviços prestados.

7. Situação totalmente distinta ocorre em relação ao liame estabelecido entre a Seteps/PA e a entidade executora, no caso o Centro Social de Valorização da Família. Há, aqui, uma prestação de serviço, caracterizada por uma complementariedade ou bilateralidade de interesses, estabelecida através de um acordo sinalagmático. O documento que concretizou o pacto foi o Contrato 22/1999 (peça 1, pp. 121-129), ao qual se aplicam as regras gerais previstas na Lei 8.666/1993 para os contratos administrativos.

8. Nesse caso, ao contrário do convênio, a comprovação da execução dos serviços não ocorre mediante prestação de contas, mas de acordo com as regras para recebimento de qualquer obra, serviço ou bem, estabelecidas na Seção IV do Capítulo III da Lei 8.666/1993 e no próprio contrato.’’

Também merece destaque outro trecho do mencionado precedente da relatoria do Ministro Zymler (Acórdão 2.137/2016-1ª Câmara, TC-010.245/2012-0):

‘15. O instrumento contratual nada mencionava sobre a obrigatoriedade da apresentação dos comprovantes de despesas, nem sujeitava o Senai ao disposto na Instrução Normativa STN 1/1997, normativo vigente à época. As obrigações previstas no documento estavam relacionadas à execução física do ajuste. A cláusula oitava informava, por exemplo, que a entidade deveria apresentar mensalmente à contratante o cronograma de inscrição e de execução de cursos que seriam realizados no mês subsequente.

16. Portanto, entendo que a decisão anterior deve ser reformada para afastar as falhas relacionadas à execução financeira. Porém, parte do débito ainda subsiste, pois, como apontado pelo Ministério Público junto ao TCU, os recorrentes não conseguiram demonstrar, mesmo com os documentos juntados nos apelos, a realização de alguns cursos nos municípios de Barcarena, Castanhal, Santarém e Tucuruí. Para que não parem dúvidas acerca da perfeita delimitação da irregularidade, indico, na tabela a seguir, os cursos não comprovados e os respectivos débitos associados: (...).’

Nestas contas especiais, consoante instrução da Secex/PA à peça 73 (§§ 12/3, pp. 18/9):

a) os itens 4.1.4 e 8.1.t do Contrato Administrativo 15/1999 – Seteps estipulavam que a contratada deveria apresentar [relatórios, acompanhados da relação de participantes, assinada por estes e pelos respectivos coordenadores e] relatórios avaliativos de cada turma, em instrumental padronizado pela contratante, acompanhado da Listagem dos Alunos assinada pelos treinandos concluintes e coordenadores [peça 13, pp. 3 e 7];

b) o item 11.2 do Contrato 15/1999 [peça 13, p. 9] estipulava que o recebimento dos serviços deveria 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 do contrato [peça 13, pp. 3, 7 e 9];

c) nos 4º e 5º Termos Aditivos desse contrato, a redação do item 8.1.t passou a ser a do item 8.1.u, colocando-se no item 8.1.t a exigência de o Contratante ‘apresentar relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE’ (peça 1, pp. 140 e 260);

d) o item 9.1 da Cláusula Nona do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 estipulava que os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deveriam ser arquivados, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficariam à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União, conforme disposto nos arts. 54, § 2º, e 66, § 2º, do Decreto 93.872/1986 [peça 1, p. 32].

No caso ora em análise, contratualmente, como visto, o Senai/PA era obrigado a apresentar relatórios avaliativos de cada turma e relação nominal dos alunos assinada pelos treinandos concluintes e pelos coordenadores, mas apresentou outros documentos para comprovar a realização física.

A documentação comprobatória oferecida pela sr.^a Suleima (peça 30) e pelo Senai/PA (peças 33/72, 96/115 e 145/6) inclui Relatórios de Execução Técnica de Turma, cadastramento de candidato para qualificação/treinandos, listas de presença, resultados do curso, declarações e certificados, entre outros elementos. Não há falar, portanto, em ausência dos documentos probatórios da execução regular do contrato.

Os Quadros de Metas Físico-financeiras e de Metas Propostas x Metas Executadas, elaborados pelo Senai/PA, evidenciam os resultados a seguir:

a) em relação ao 4º TA (R\$ 807.320,00): 93% dos alunos, 98% das turmas e 95% das horas aula (v.g., peças 30, pp. 63/77 e 79/87; 56, pp. 29, 72/86 e 114/22, e 96, pp. 18/31 e 40/55);

b) no tocante ao 5º TA (R\$ 19.049,00): 103% dos alunos, 100% das turmas e 104% das horas aula (v.g., peças 30, pp. 88 e 92; 56, pp. 88, 93 e 123, e 96, pp. 32/5 e 59).

A respeito da comprovação das metas físicas, consoante relato da Secex/PA, à peça 73:

‘9.3.11.1. A Planilha com as metas físicas propostas e as executadas, elaborada pela CTCE (peça 2, p. 91-97), indica que foram propostas 134 turmas, das quais foram executadas 125 (93,28%) e não executadas 9 (6,72%). Também indica que foram propostos treinamentos para 2.645 pessoas, das quais foram treinadas 2.319 (87,67%) e não treinadas 326 (12,33%).

9.3.11.2. A análise da comprovação física (técnico-pedagógica) realizada pela CTCE (peça 1, p. 369-371; peça 2, p. 91-97) demonstrou que a entidade treinou 2.319 pessoas dos 2.645 treinandos propostos no Contrato 15/99, 4º e 5º Termos Aditivos (peça 2, p. 97). Essa análise da comprovação física foi efetuada por turma de cada um dos cursos, nela não se fazendo referência aos comprovantes examinados em relação a cada turma. Tal fato fragiliza a credibilidade nessa análise. Entretanto, o SENAI apresentou 4.800 documentos em anexo às suas alegações de defesa (peças 33 a 72), que permitem verificar que essa análise da comprovação física realizada pela CTCE é consistente, consideradas as peculiaridades na execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, conforme exposto nos itens 9.3.7 e 9.3.11, acima. Reforça também a credibilidade dessa análise da comprovação física, realizada pela CTCE, o fato de ter sido minuciosa e rigorosa a verificação dessa Comissão quanto à comprovação financeira, conforme demonstra a análise referente aos documentos financeiros (peça 2, p. 97-133).

(...)

9.3.11.5. Assim, consideradas as atenuantes, se verifica que foram propostas 134 turmas, nas quais foram executadas 132 (125 + 1 + 6), equivalente a 98,51%, e não executadas 2 (134 – 132), equivalente a 1,49%. Também indica que foram propostos 2.645 treinandos, dos quais foram treinados 2.461 (2.319 + 15 + 127), equivalente a 93,04%, e não treinados 184 (2.645 – 2.461), equivalente a 6,96%.’

Reiterando, no caso em exame nestes autos, as Cláusulas Quarta e Oitava do Contrato Administrativo 15/1999 (peça 13, pp. 3 e 7) foram alteradas pelo 4º Termo Aditivo e o contratado não estava mais obrigado a apresentar fichas de matrícula, listas de frequência assinadas, comprovantes de entrega de material didático e de certificados de conclusão de cursos, mas o seguinte:

‘(...) relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE, acompanhados dos relatórios de turmas e da relação nominal dos participantes, devidamente assinada por estes e pelos respectivos coordenadores (documento original)’ e ‘(...) relatório final’ (CLÁUSULA TERCEIRA – DAS CONDIÇÕES DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS, itens 3.1.2 e 3.1.4, peça 1, pp. 136/8)

‘t) Apresentar relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE;

u) Apresentar relatórios avaliativos de cada turma, em instrumental padronizado pela CONTRATANTE, acompanhado da relação nominal dos alunos assinada pelos treinandos concluintes e coordenadores (documento original);’ (CLÁUSULA QUARTA – DA ALTERAÇÃO DA CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES, peça 1, pp. 138/40)

Nesse cenário, de fato, como argumenta o recorrente, não há obrigação legal nem contratual para exigir que a documentação financeira da empresa contratada (pagamentos de salários, despesas com terceiros, entre outras) faça referência aos termos aditivos celebrados.

Na visão do MP de Contas, portanto, a documentação presente nos autos mostra-se suficiente para afastar, no essencial, o débito imputado aos responsáveis solidários, cujas citação e condenação decorreram unicamente da ‘impugnação parcial’ da execução dos 4º e 5º Termos Aditivos ao Contrato Administrativo 15/1999 (peças 18 e 20).

III

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas revê seus posicionamentos anteriores (pareceres às peças 76 e 121) e opina, com as vênias de estilo, pelo conhecimento e pelo

provimento do recurso de revisão interposto pelo Senai/PA (peças 145/6) contra o Acórdão 3.946/2014 (peça 77), modificado pelo Acórdão 6.300/2016 (peça 122), ambos da 1ª Câmara, para o fim de, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992:

a) julgar regulares com ressalva as contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e, à luz do art. 281 do Regimento Interno/TCU (aproveitamento das circunstâncias objetivas), as contas da sr.^a Suleima Fraiha Pegado, ante a comprovação, em essência, da regular execução dos 4º e 5º Termos Aditivos do Contrato Administrativo 15/1999-Seteps/PA e o consequente afastamento do débito;

b) dar quitação aos responsáveis.”

É o relatório.