

## VOTO

Em exame recurso de revisão interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Pará (Senai/PA) contra o Acórdão 3.946/2014 – 1ª Câmara, por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em razão de irregularidades em convênio para execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfôr).

2. A presente TCE cuida das contas relativas ao 4º e 5º termos aditivos ao Contrato 15/1999, celebrado entre a Secretaria Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA) e o Senai/PA, nos seguintes valores:

Instrumento	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

3. Trata-se, aqui, de mais uma TCE de tantas relativas aos recursos repassados por meio do Convênio 21/1999, firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Seteps/PA com recursos do Planfôr. O Senai/PA figurou como contratado pelo órgão estadual para a execução de atividades de qualificação profissional.

4. O débito, atribuído solidariamente à entidade contratada e à então Secretária de Estado Suleima Fraiha Pegado, é resultante da não comprovação da realização das metas físico-financeiras. Em relação ao Senai/PA, o fundamento da condenação está exposto com clareza no voto do relator do acórdão que examinou o recurso de reconsideração interposto pela entidade:

*“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.”*

5. A unidade técnica propõe negar provimento ao recurso, mantendo-se o acórdão recorrido. Por sua vez, o Ministério Público, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, entende que o apelo deva ser provido, ante, em apertadíssima síntese, a comprovação da execução do objeto contratual e a natureza jurídica do vínculo estabelecido entre a Seteps/PA e o Senai/PA.

6. Já antecipando minha concordância com as ponderações do Ministério Público, acolho sua proposta de encaminhamento.

7. 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 Planfôr, 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.”*

8. No Acórdão 2.792/2016 – 1ª Câmara, também fez 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.”*

9. No contexto de como se deram o planejamento e a execução das ações de qualificação profissional, em especial aquelas sob a responsabilidade do concedente, foram verificadas diversas falhas, em especial, a ausência de definição de diretrizes dos cursos, a falta de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos, além da tolerância à dispensa generalizada de procedimentos licitatórios. Em vista dessa situação, o Tribunal flexibilizou a maneira como normalmente exerceria o controle nesses contratos, realizando-o de forma finalística, buscando e acolhendo elementos que pudessem, minimamente, comprovar a execução do objeto em cada caso.

10. Nessa linha, havendo indícios consistentes da execução das avenças, as contas são julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

11. Se, ao contrário, não houver evidências do cumprimento do objeto, as contas são julgadas irregulares, com a condenação dos responsáveis em débito (Acórdãos 1.830/2006, 2.343/2006, 487/2008 e 1.026/2008, do Plenário).

12. Voltando ao caso em exame, resta averiguar, então, se há elementos bastantes para a formação de juízo a respeito da realização dos treinamentos.

13. Especificamente quanto a esse tema, o Contrato Administrativo 15/1999 (peça 1, pp. 138-140) estabeleceu, entre as obrigações da contratada:

*“CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRIGAÇÕES*

*8.1. DA CONTRATADA*

*(...)*

*e) apresentar à contratante, e alimentar no SIGAE até o dia 15 de cada mês, cronogramas de inscrição e execução de cursos, para o mês subsequente;*

*(...)*

*j) apresentar durante a execução do contrato, se solicitado, documentos que comprovem estar cumprindo a legislação em vigor, quanto aos encargos e obrigações assumidas em decorrência deste Contrato, ou seja, comprovação da titulação e/ou experiência do corpo*

técnico, pagamento dos encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais;

k) procurar manter durante toda a execução dos cursos o número de alunos matriculados, estabelecido em contrato para cada turma/curso;

(...)

m) encaminhar à Universidade do Trabalho (Unitra/Seteps), os certificados de conclusão de cursos dos alunos, fornecidos pela contratante, devidamente preenchidos e assinados pelo representante legal do órgão/entidade contratada, com vistas à assinatura da titular do órgão contratante;

(...)

p) favorecer o processo de avaliação e supervisão, a ser executado por órgãos externos, especialmente contratados para tal fim, pela Seteps e MTE;

(...)

u) apresentar relatórios avaliativos de cada turma, em instrumental padronizado pela contratante, acompanhado da relação nominal dos alunos, assinada pelos treinandos-conclucentes e coordenadores.”

14. Nesse ponto, reproduzo parte da manifestação do Ministério Público, onde restou evidenciada a realização do ajuste:

“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 conclucentes 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 conclucentes e pelos coordenadores, mas apresentou outros documentos para comprovar a realização física.

A documentação comprobatória oferecida pela sr.<sup>a</sup> 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).”*

15. Em processo em tudo semelhante a este (TC 004.583/2012-4), o TCU também examinou contrato celebrado entre a Seteps/PA e o Senai/PA, e, mediante o Acórdão 1.454/2017 – 1ª Câmara, deu provimento a recursos de reconsideração, julgando regulares com ressalva as contas. Segue excerto esclarecedor do voto condutor:

*“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.*

*(...)*

*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'."*

16. Nesse contexto, demonstrada a prestação integral dos serviços contratados, não resta alternativa além de prover o recurso, julgando regulares com ressalva as contas do Senai/PA, afastando o débito e dando-lhe quitação.

17. Nada obstante, permanecem as ocorrências referentes à atuação da então Secretária Suleima Fraiha Pegado, que, na condição de titular da pasta e principal responsável pelo contrato, autorizou a liberação de recursos sem comprovação do cumprimento das exigências contratuais e deixou de designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato.

18. Em consequência, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade de suas contas. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

OSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator