

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela sra. Suleima Fraiha Pegado, então Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA, e pela Força Sindical do Estado do Pará contra o Acórdão 4.840/2017 – 1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de irregularidades na execução do objeto referente ao Contrato 33/2000, firmado entre a Seteps/PA e a Força Sindical do Estado do Pará com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estado do Pará por meio do convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. O Contrato 33/2000, no valor de R\$ 142.840,00, teve por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, visando construir gradativamente oferta de educação profissional, com vigência de 11/10/2000 a 30/12/2002 (peça 2, p. 122).

4. O plano de trabalho previa atender 795 treinandos, mediante a formação de 33 turmas e realização de 2.090 horas-aula nos municípios de Belém, Ananindeua e Breves no estado do Pará (peça 2, p. 132):

Curso	Total de turmas	Total de treinandos	Carga horária
Higiene e manipulação de alimentos/Garçom/Processamento de Frutas	4	105	240
Telemarketing/Técnica em vendas/Qualidade no atendimento	6	180	240
Informática básica e avançada	14	280	760
Eletricista/Marcenaria	3	60	360
Administração de portaria/Assistente administrativo/Segurança desarmada	6	170	490
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>795</b>	<b>2090</b>

5. Mediante o acórdão impugnado, os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito pelo total dos valores repassados – R\$ 142.840,00 – abatidos da quantia já ressarcida em acordo homologado judicialmente. Não ocorreu a aplicação de sanção em razão da prescrição da pretensão punitiva.

6. Os fundamentos desse acórdão podem ser sintetizados no seguinte trecho da instrução da unidade técnica **a quo**:

*“não foram obtidos elementos probatórios aptos a sanear as lacunas apontadas pelo tomador de contas, tais como fichas de matrícula, listas de frequência assinadas, comprovantes de entrega de material didático e de certificados de conclusão dos cursos”* (Grifos acrescidos). (peça 67, p. 2).

7. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, cabe conhecer do recurso.

## II

8. Antes de adentrar na análise das alegações recursais apresentadas, teço breves considerações acerca do tratamento que vem sendo dado por esta Corte de Contas à prestação de contas dos recursos repassados no âmbito do Planfor.

9. No bojo do voto condutor do Acórdão 2.204/2009-Plenário, foram demonstradas as condições em que tal programa foi implantado:

*"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 ...*

*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."* (Grifou-se).

10. Quando os recursos são repassados mediante contratos, o mencionado voto condutor destaca que esta Corte de Contas vem dando um cunho essencialmente finalístico na análise da regularidade da aplicação dos recursos:

*"Por outro lado, nas demais TCE, 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"* (Grifos acrescidos).

11. Nessa linha, assim constou do voto condutor do Acórdão 5/2004-Plenário:

*"Concordo com a unidade técnica e com o representante do Parquet no que concerne à inexistência de débito. Compulsando os autos, constatei terem sido acostados documentos aptos a comprovar a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos contém relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, lista dos instrutores, mapas dos cursos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas, controle de frequência e extratos bancários da conta utilizada. Assim sendo, restou comprovado o adimplemento do contrato, o que acarreta, necessariamente, a ausência de débito a ser ressarcido no âmbito desta TCE"* (Grifos acrescidos).

12. Ainda de acordo com esse entendimento, cite-se os Acórdãos Plenários 2.580/2010, 2.462/2010, 2.204/2009, 2.604/2008 e 2.027/2008.

13. A distinção entre os tratamentos a serem conferidos a convênios e contratos foi bem evidenciada no voto condutor do Acórdão 2.792/2016-1ª Câmara:

*"7. Situação totalmente distinta ocorre em relação ao liame estabelecido entre a Seteps/PA e a entidade executora, no caso a [entidade]. 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."* (Grifos acrescidos).

14. Assim, por se tratar aqui de repasse de recursos mediante contrato, cabe dar-lhe o tratamento de acordo com a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, de forma que a regular comprovação dos recursos deve ocorrer mediante a demonstração de que os cursos foram efetivamente ministrados.

### III

15. A sra. Suleima Fraiha Pegado, então Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - Seteps/PA, alegou, em síntese que:

a) a responsabilidade pela guarda dos documentos é do órgão estadual;

b) o objeto do contrato foi executado regularmente e os comprovantes de despesas foram destruídos no âmbito das gestões posteriores da secretaria estadual; e

c) devem ser consideradas as especificidades dos contratos firmados no âmbito do Planfor e que diversos pactos que estavam sob sua responsabilidade foram considerados regularmente executados.

16. Quanto ao primeiro argumento, registro que a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União, através de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

17. Em relação ao segundo argumento, a recorrente alega que os comprovantes de despesas existiam e foram destruídos por circunstâncias alheias a sua vontade.

18. Resta, pois, analisar se era exigível da responsável que tivesse apresentado os documentos quando solicitada.

19. Mediante o convênio estabelecido entre a secretaria estadual, representada pela responsável, e o Ministério do Trabalho e Emprego, os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deveriam ser arquivados pelo conveniente e ficar à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União pelo período de cinco anos da aprovação da prestação de contas (arts. 54, § 2º, e 66, § 2º, do Decreto 93.872/1986) (peça 2, p. 26).

20. A prestação de contas final deveria ser apresentada até 28/2/2003 (peça 2, p. 32) e a sra. Suleima Fraiha Pegado foi notificada em 18/4/2008 (peça 2, p. 288). Ou seja, caso a prestação de contas tivesse sido encaminhada no prazo devido, ela teria que ter sido aprovada no improvável prazo de menos de dois meses para que a responsável tivesse sido instada a se manifestar quando já não detinha a obrigação de conservar os comprovantes de despesa.

21. Entretanto, mesmo que assim não fosse, consta nos autos a informação de que o Ministério do Trabalho e Emprego rejeitou as contas apresentada pela secretaria estadual, de forma que a gestora estadual não estava desobrigada de apresentar os comprovantes de despesa quando solicitada. Ademais, especificamente em relação ao contrato ora tratado, os serviços deveriam ser recebidos mediante termo circunstanciado, o que não ocorreu (peça 2, p. 328).

22. Outrossim, não pode ser acatado, sem elementos probatórios robustos, o simples argumento de que os documentos foram repassados às gestões posteriores que os teriam extraviados.

23. Quanto às especificidades do Planfor e ao fato de não ter sido detectada irregularidade em outros ajustes a cargo da responsável, registro que essas considerações não são aptas a afastar o dever constitucional de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos. Ademais, esta Corte de Contas vem sempre considerando a precariedade com que o programa foi implantado, de forma a adotar um cunho estritamente finalístico para avaliar a execução dos objetos pactuados e relevar diversas falhas na sua implantação.

24. Em sendo assim, tal qual exposto nos pareceres precedentes, entendo que deva ser negado provimento ao recurso interposto pela sra. Suleima Fraiha Pegado por não ter apresentado os documentos comprobatórios da execução do objeto de que trata o Contrato 33/2000.

## IV

25. A Força Sindical do Estado do Pará, por sua vez, afirma que:

a) houve quitação do débito mediante a celebração de acordo com o Ministério Público Federal, o qual foi homologado pelo Poder Judiciário; e

b) ocorreu a prescrição em razão de haver transcorrido o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.

26. Quanto à primeira alegação, registro que não há litispendência entre processos em curso nesta Casa e outros em tramitação no Poder Judiciário, em face do princípio da independência das instâncias e da jurisdição constitucional própria e privativa do TCU. Com exceção, de que aqui não se trata, da sentença penal absolutória negando a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil).

27. Outrossim, não há risco de **bis in idem** em função de dupla condenação para o ressarcimento de débito pelo fato de que os valores eventualmente já satisfeitos em determinada instância deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução da outra instância (v.g. Acórdãos 1.000/2015-Plenário, 4.992/2018 e 6.839 da 1ª Câmara, 115/2018-2ª Câmara).

28. Apenas dirirjo pontualmente da unidade técnica quando esta propõe a revisão do acórdão condenatório ao fundamento de que, depois de sua prolação, foi constado o pagamento adicional de parcela do débito imputado. Ora, o pagamento posterior não enseja a reforma da decisão condenatória, pois seus fundamentos permanecem inalterados. Nesses casos, ou cabe a expedição de quitação, no caso de recolhimento integral do débito, hipótese que aqui não ocorre, trata-se de matéria a ser submetida ao juízo de execução.

29. Finalmente, registro que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282, de forma que também não procede o último argumento da entidade sindical.

## V

Diante do exposto, acolho na essência o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de setembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator