

Proc. TC-004.019/2012-1
Tomada de Contas Especial

Parecer

O presente processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), anteriormente denominada Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor/MTE), para apurar irregularidades cometidas na aplicação dos recursos previstos no 2.º e 3.º Termos Aditivos do Contrato Administrativo n.º 14/99, celebrado entre o Estado do Pará, por meio da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA), e o Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar), para promover a qualificação profissional de trabalhadores. Essa ação fazia da cooperação técnica e financeira ajustada mediante o Convênio MTE/Sefor/Codefat n.º 21/99 e Termo Aditivo n.º 01/99, no valor global de R\$ 43.647.186,00, firmado entre a Sefor/MTE e a Seteps/PA.

2. O conjunto das irregularidades apuradas nos autos se refere basicamente aos seguintes eventos:

a) cadastramento, habilitação e qualificação de instituição em processo licitatório e posterior contratação em desacordo com dispositivos da Lei n.º 8.666/93;

b) execução física dos serviços atestada e pagamento/recebimento das despesas autorizado sem documentação comprobatória da regularidade fiscal e previdenciária e sem a efetiva realização das ações contratadas;

c) recursos liberados sem comprovar exigências contratuais; e

d) execução do contrato sem a designação de representante da administração para acompanhá-la e fiscalizá-la nem de servidor ou comissão para recebimento definitivo do objeto contratado.

3. A responsabilidade pelos atos descritos no item anterior foi atribuída, no Relatório de Tomada de Contas Especial e na instrução inicial a cargo da Secex/PA, à Senhora Suleima Fraiha Pegado (Secretária Executiva da Seteps/PA) para as alíneas “a” a “d”, e à instituição Poemar e respectivo Presidente, Senhor Thomas Adalbert Mitschein, para a alínea “b” (peças 1, p. 319-353, e 11/13). Todavia, os termos das citações realizadas nos autos se remeteram apenas à ocorrência do débito relativo à alínea “b” do item anterior, cuja condenação dos responsáveis ao pagamento de forma solidária consta da proposta de julgamento de mérito deste processo feita pela Unidade Técnica, após exame das alegações de defesa apresentadas (peças 15, 16, 33 e 38/40).

4. De início, registamos a respeito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) de 1999 que, em voto acolhido no Acórdão n.º 1.794/2003-Plenário (TC-003.100/2001-8, Ata 47), o Relator de grande parte dos processos de tomada de contas especial instaurados, insigne Ministro Benjamin Zymler, procurou uniformizar critérios e procedimentos com vistas à análise dos casos concretos sem se olvidar da forma que se desenvolviam as ações nacionais (grifos nossos):

“29. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada [n.º 1.112/2000-Plenário], possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ-DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.”

30. Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão n.º 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei n.º 8.443/1992.”

5. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalva nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

6. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão n.º 2204/2008-1.ª Câmara (TC-007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos):

“Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual.”

7. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2027/2008, todos do Plenário.

8. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos n.ºs 1830/2006 (subitem 9.9), 2343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos n.ºs 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

9. Confrontando-se agora as medidas adotadas nos julgados precedentes com os eventos indicados especificamente no presente processo, verifica-se que ficam mitigados, em grau de ressalva nas contas, os atos relacionados com a contratação direta por inexigibilidade de licitação, a liberação indevida de recursos, a ausência de documentação comprobatória da regularidade fiscal e previdenciária e a falta de representante para fiscalizar o contrato ou de servidor para atestar o recebimento definitivo dos serviços (letras “a”, “b” em parte, “c” e “d” do item 2 deste parecer). Esse procedimento beneficia diretamente o interesse da Senhora Suleima Fraiha Pegado, na qualidade de Secretária Executiva da Seteps/PA no período, à vista de sua competência para decidir sobre essas questões.

10. Quanto à liquidação das despesas, subsiste o débito apurado nos autos, em quatro parcelas no período de 10.10.2000 a 26.03.2001, com somatório nominal de R\$ 285.822,91, em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005 e 2027/2008 do Plenário.

11. Ainda acerca do ressarcimento do débito, recai a correspondente responsabilidade sobre a gestora pública envolvida e, solidariamente, sobre a instituição beneficiária dos valores: Senhora Suleima Fraiha Pegado (Secretária Executiva da Seteps/PA) e Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável/Poemar (executor dos serviços).

12. A nosso ver, fica inviável atribuir responsabilidade à pessoa física do Senhor Thomas Adalbert Mitschein, na condição de Presidente do Poemar e com arrimo no instituto da desconsideração da personalidade jurídica, ante a ausência nos autos de alguma evidência de participação dolosa, abuso de poder ou desvio de valores em proveito próprio desse dirigente nas ações desenvolvidas no contrato. Como procedimento nesse sentido, menciona-se o Acórdão n.º 5044/2013-TCU-2.ª Câmara (TC-017.134/2012-9, Ata 30).

13. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 38/40), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) excluir da relação jurídica processual a responsabilidade do Senhor Thomas Adalbert Mitschein; e

b) com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas da Senhora Suleima Fraiha Pegado, condenando-a solidariamente com o Núcleo de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (Poemar) ao pagamento do débito aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), na forma da legislação em vigor, e aplicando-se individualmente aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da referida lei.

Ministério Público, 20 de fevereiro de 2014.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral