



TC 004.860/2012-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (SETEPS/PA), atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda (SETER/PA).

Responsáveis: Suleima Fraiha Pegado (CPF: 049.019.592-04); Nilson Monteiro de Azevedo (CPF 023.846.982-49) e Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – IDEPAR (04.823.761/0001-02)

Procurador: Luana Tauinah Rodrigues de Mendonça – OAB/TO 1.128 (peça 7)

Proposta: de mérito

I - INTRODUÇÃO:

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades perpetradas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99 (SIAFI 371068) e Termo Aditivo 1, no valor global de R\$ 43.647.186,00 (peça 1, p. 8-28 e 48-54), firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego 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.

2. Para execução do Convênio 21/99 e respectivos Termos Aditivos, a SETEPS/PA formalizou contratos e/ou termos aditivos com diversas instituições. A presente TCE trata especificamente da análise das contas do Contrato Administrativo 006/02 (peça 2; p. 146-156), celebrado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Plano de Educação Profissional do estado do Pará (PEP/2000), entre o estado do Pará, por intermédio da então Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social – SETEPS/PA e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e foi instaurada em desfavor da Sra. Suleima Fraiha Pegado (CPF: 049.019.592-04), Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), à época dos fatos; do Sr. Nilson Monteiro de Azevedo (CPF 023.846.982-49), diretor presidente do IDEPAR, à época dos fatos; e do Instituto Empresarial do Pará - IDEPAR (CNPJ: 04.823.761/0001-02), entidade executora do Contrato 006/02-SETEPS; em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos respectivos.

II - HISTÓRICO:

3. Após análise técnica às peças 10 e 11, e em cumprimento ao despacho do Secretário de Controle Externo do Estado do Pará à peça 12, nos termos do art. 26, § 2º, da Resolução 191/2006 c/c a Portaria de Delegação MIN-WAR n. 01/2013, foi realizada a citação solidária de Suleima Fraiha Pegado, Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e Sr. Nilson Monteiro de Azevedo, já identificado nos autos, para a apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do débito a eles imputados.

4. A Sra. Suleima Fraiha Pegado, regularmente notificada através do Ofício 1833/2013-TCU/SECEX-PA (peças 15 e 16), apresentou suas alegações de defesa, que foram acostadas aos autos constituindo a peça 17. Alega basicamente o seguinte:

4.1 O convênio foi integralmente executado e quando da instauração da TCE, toda a documentação solicitada foi fornecida a comissão de tomada de contas especial.

4.2 A documentação foi posteriormente destruída pela gestão que a sucedeu na Seteps.

4.3 Após sua citação promoveu busca de documentos junto ao Ministério do Trabalho, tendo sido informada que a documentação se encontra no arquivo morto da entidade e demandaria muito

tempo para fornecê-las, motivo pelo qual não teve acesso à documentação necessária para comprovar a boa e regular execução do Contrato Administrativo 006/02;

4.4 A destruição da documentação pela gestão que a sucedeu e a regular execução de celebrados pelo Seteps, por força do mesmo convênio, e que tiveram suas contas aprovadas pelo TCU, devem ser considerados como atenuantes.

4.5 Mantém a vigilância sobre a Comissão de TCE para, no momento em que ela retornar, promover a busca da documentação que lhe foi entregue e que não consta dos autos da TCE.

4.6 Seja o caso, sob exame considerado por ANALOGIA com os outros cujas contas já foram aprovadas por serem parte do mesmo convênio para o qual foi adotado o mesmo *modus operandi*.

4.7 Considerando ainda que não se tem nos autos nenhum indício de locupletamento pessoal da defendente, nem comprovado dano ao erário, seja recebida a defesa e considerada suficiente para desfazer as dúvidas e ensejar a aprovação das contas.

5. Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e Sr. Nilson Monteiro de Azevedo, regularmente notificados através dos Ofícios 1834, 1835 e 2121/2013-TCU/SECEX-PA (peças 13, 14, 21, 22 e 23), apresentaram, em conjunto, suas alegações de defesa, que foram acostadas aos autos constituindo a peça 34, acompanhada de documentação às peças 25-33. Alegam basicamente o seguinte:

5.1 Requer preliminarmente, a extinção do processo sem julgamento do mérito, em razão da ausência de legitimidade passiva posto que não manteve ou mantém qualquer vinculação com a União.

5.2 Requer, ainda em preliminar, a denúncia da lide ao Estado do Pará, e sua consequente citação para integrar o processo, haja vista que panorama processual também reflete que o ora contestante celebrou contrato com o Estado do Pará e a pretensão do autor implica ressarcimento ao erário.

5.3 A pseudo lesão, ocorrida em 2002, está prescrita.

5.4 A irregularidade em tela refere-se a não aprovação da prestação de contas apresentada pelo Estado do Pará, o qual está obrigado a fazê-la. Destarte não compete transferir ao defendente a responsabilidade pela prestação de contas, haja vista que tal dever não pode ser repassado à entidade privada contratada para a execução dos serviços, uma vez que não há tal previsão no arcabouço legal aplicável, tampouco no termo contratual pactuado. Responsável é a pessoa natural em função de convênio, designação para tesoureiro, desempenho da função almoxarife, dentre outros. O que é inadmissível é o agente carimbado constitucionalmente a prestar conta transfira tal obrigação a terceiros.

5.5 A caracterização de objeto não executado ou mais precisamente não prestação de contas não encerra ato de improbidade (=irregularidade) uma vez que a lei de regência assim não consagra, isto em se admitindo a obrigatoriedade de se prestar contas, de uma; de duas, a realização de despesas, independentemente de vinculação ao objeto, não reflete a existência de culpabilidade (dolo e culpa em sentido estrito) pelo fato, e isto não se encontra demonstrado.

5.6 A contratação da Idepar se deu por meio de credenciamento. Houve a definição do preço pela União e a recepção deu-se por mera declaração de vontade. Ora, estamos diante de inviabilidade de competição na exata medida de que a variável preço era, na sua extensão pecuniária, imutável. Portanto, a contratação se nos afigura absolutamente compatível com os ditames do diploma legal que rege as licitações e contratos administrativos.

5.7 Houve a total execução contratual, comprovada por meio da juntada de todos os documentos que probatórios da realização do objeto. Em nível de realização, tivemos 933 matrículas para 908 concluintes. Portanto, tivemos 0,11% a menos na relação matrícula prevista versus matrícula realizada, e tivemos um coeficiente de 97,32% de concluintes na relação (933/908-1). 100, onde então a taxa de evasão fora de apenas 2,68%. De ver-se então que o objeto contratual se nos revela absolutamente exaurido.

5.8 Cita o Acórdão 1801/2012-TCU-2a Câmara, que trata da análise da regularidade do Contrato Administrativo n. 046/99, celebrado entre a SETEPS/PA e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará – IDEPAR, no qual esta Corte de Contas julgou regular com ressalvas as contas



das responsáveis em comento.

6. Anexa às suas razões de justificativa CD-R contendo os seguintes arquivos em formato PDF: a) procuração; b) atos constitutivos do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Estado do Pará; c) prestação de contas dos gastos realizados pelo IDEPAR na efetivação do Contrato n. 006/02; d) comprovação de execução dos cursos do Contrato Administrativo n. 006/02; e demonstrativo de execução do contrato para liberação de pagamento (peças 25-33).

ANÁLISE

Das alegações de defesa do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e Sr. Nilson Monteiro de Azevedo

Das alegações preliminares

7. A preliminar levantada de ausência de legitimidade passiva e carência da ação, em razão de que os responsáveis não mantém qualquer vinculação com a Administração Pública não pode prosperar. O entendimento de que os recursos transferidos passaram a integrar o Tesouro estadual, afastando a possibilidade de atuação do Tribunal, não se coaduna com as normas reguladoras da matéria.

8. Sobre esse assunto, os artigos 4º e 5º da Lei 8.443 /1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

9. Depreende-se que o TCU tem competência para a fiscalização não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilizar recursos públicos.

10. Já o art. 16, §2º da mesma lei determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

11. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a SETEPS-PA e o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR, como executora do Contrato Administrativo 006/02, resta claro que a empresa executora é o terceiro mencionado no artigo 16 da Lei 8.443/1992, materializando-se, destarte, sua legitimidade passiva na presente TCE.

12. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada desta Corte é de que o TCU, quando do julgamento pela irregularidade das contas de determinado responsável, pode fixar, quanto ao débito apurado, a responsabilidade solidária de agente privado que tenha concorrido para o dano, podendo ainda condená-lo ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Acórdãos 555/2008 - TCU - 1ª Câmara, 779/2008 - TCU - 2ª Câmara, 1.177/2007 - TCU - 1ª Câmara, 1.430/2008 - TCU - 1ª Câmara, 2.011/2007- TCU - Plenário, 2.658/2007 - TCU - 1ª Câmara e 2.079/2007 - TCU - 2ª Câmara).

13. Quanto ao pedido de denúncia do Estado do Pará, para integrar a lide, não deve ser acatado, haja vista que, no caso de transferência voluntária de recursos federais a outros entes federativos, apenas quando comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em finalidade diversa da pactuada, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento é do ente federado. É essa a orientação inserta nos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do distrito federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração.

14. Não se encontram nos autos indícios de que os recursos repassados por meio do Contrato Administrativo n. 006/02 tenham sido utilizados para pagamento de outras despesas Estaduais. Em tais situações, a responsabilização perante esta Corte de Contas é pessoal e subjetiva dos gestores dos recursos públicos, no caso concreto a Sra. Suleima Fraiha Pegado, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), à época dos fatos.

Das alegações de mérito

15. Os responsáveis alegam que não pode ser a eles imposta a obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos executados através do Contrato Administrativo 006/02, posto que tal obrigação compete ao Estado do Pará, não podendo lhe ser repassada, uma vez que não esta possibilidade não está prevista em lei.

16. Ocorre que não está sendo imputada ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - Idepar e ao Sr. Nilson Monteiro de Azevedo, a obrigação de prestar contas.

17. Sua responsabilização decorre do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 que determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a SETEPS-PA e o Idepar, como executor do Contrato Administrativo 043/00, resta claro que o referido instituto executor é o terceiro mencionado no artigo 16 da Lei 8.443/1992.

18. Diante da ausência, nos autos, de elementos que comprovem a execução física do ajuste, e considerando que o Idepar recebeu os recursos públicos para a execução do objeto, estaria configurado o indício de dano ao erário público, uma vez que o responsável teria recebido os recursos, mas não teria executado os serviços contratados.

19. O que compete aos responsáveis é comprovar a execução do Contrato Administrativo 006/02, nos termos contratados, e não apresentar a prestação de contas do ajuste, até porque suas contas não estão sendo julgadas nesta TCE.

20. Por outro lado, a documentação anexada às alegações de defesa, peças 25-33, tais como, recibos e extrato de conta bancária, atestando o recebimento dos recursos, relação de pagamentos, recibos de pagamentos feitos aos instrutores, com sua identificação e assinatura, documentos fiscais de aquisição de certificados, recibos e cópias de cheques, referentes ao pagamento de despesas de transporte dos treinandos, listagem de alunos, assinada pelos discentes, listas de frequência, relatórios de resultados da ação de qualificação, e relatórios de execução técnicas das turmas, atestam a execução dos 38 cursos de qualificação profissional, contratados por meio do Contrato Administrativo 006/02, que ora se analisa.

21. Por sua vez, a diretora da Unitra, entidade responsável pela fiscalização da execução do Contrato Administrativo 006/02, informa que a Idepar apresentou as contas das 38 turmas contratadas (peça 25).

22. Embora uma auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno, no ano de 2001 tenha constatado a fragilidade dos controles internos efetivados nos contratos celebrados no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador — PLANFOR (Nota Técnica nº 015/DSTEM/SFC/MF), tal elemento associado à documentação acostada aos autos, encerra forte elemento probatório da execução do ajuste.

23. De acordo com a jurisprudência deste TCU, construída a partir da apreciação de diversos processos envolvendo a aplicação de recursos do Planfor, é suficiente, para fins de comprovação da regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas, que se demonstrem os três elementos indispensáveis em qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas. Pela clareza, transcrevo excerto do Voto condutor do Acórdão 17/2005-Plenário, de autoria do Ministro-Relator Benjamin Zymler, in verbis:

2. Nesta assentada, é analisado o contrato CFP nº 48/1999, firmado pelas Obras Sociais do Centro Espírita Fraternidade Jerônimo Candinho - OSCEF Jerônimo Candinho e pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF, no valor total e histórico de R\$ 299.880,00 (duzentos e noventa e nove mil, oitocentos e oitenta reais), tendo por objeto a execução de projeto de formação profissional.

3. A 5ª Secex concluiu que o contrato sob enfoque foi regularmente executado. Por outro lado, apontou a existência de uma série de irregularidades, as quais foram detalhadas no relatório que acompanha este Voto. Face ao exposto, a unidade técnica propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas regulares com ressalvas, sendo-lhes dada quitação. Referida proposta foi acolhida pela eminente Subprocuradora-Geral junto ao TCU Maria Alzira Ferreira.

4. Concorro com a unidade técnica e com a representante do Parquet especializado 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. Assim sendo, restou comprovado o adimplemento do contrato, o que acarreta, necessariamente, a ausência de débito a ser ressarcido no âmbito desta TCE.

24. Portanto, sob essa ótica, a jurisprudência deste Tribunal tem considerado desnecessária a comprovação da compatibilidade entre as despesas realizadas pelas instituições contratadas e os valores contratuais, sendo suficiente a demonstração da contratação de instrutores, da participação dos alunos e da realização do curso em determinado local.

25. No mesmo sentido, foram proferidas muitas outras decisões desta Corte de Contas, conforme se depreende dos Acórdãos 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1129/2009, 225/2010 e 2180/2011, do Plenário, dos Acórdãos 2800/2009, 3869/2008, 4140/2010, 6030/2010, 6417/2010, 8089/2012, 4422/2013 e 4423/2013, da 2ª Câmara, e dos Acórdãos 3650/2008, 4513/2008, 4854/2008 e 5238/2008, da 1ª Câmara.

26. Na documentação anexada às alegações de defesa foram identificados diversos documentos que sinalizam a existência dos três elementos exigidos pelo Tribunal, a exemplo da relação de turmas concluídas, relatórios de realização de cursos, listas de alunos, relações de instrutores, entre outros (peças 25-33).

27. Conforme já relatado os defendentes juntaram aos autos recibos e extrato de conta bancária, atestando o recebimento dos recursos, relação de pagamentos, recibos de pagamentos feitos aos instrutores, com sua identificação e assinatura, documentos fiscais de aquisição de certificados, recibos e cópias de cheques, referentes ao pagamento de despesas de transporte dos treinandos, listagem de alunos, assinada pelos discentes, listas de frequência, relatórios de resultados da ação de qualificação, e relatórios de execução técnicas das turmas, atestam a execução dos 38 cursos de qualificação profissional, contratados por meio do Contrato Administrativo 006/02, que ora se analisa.

28. Portanto, considerando a documentação juntada aos autos, relativa à realização da totalidade dos cursos contratados, e dada a mitigação da rigorosidade quanto aos elementos probatórios de despesas realizadas no âmbito do PLANFOR à época da ocorrência dos fatos, conforme o entendimento do TCU exposto acima, devem ser acatadas as alegações dos defendentes.

Das alegações de defesa de Suleima Fraiha Pegado

29. A Sra. Suleima Fraiha Pegado apresentou em suas razões de justificativas alegações de que o contrato administrativo foi integralmente executado, mas não apresentou qualquer documentação probatória dos fatos por elas alegados.

30. Segundo entendimento já pacificado do TCU, meras declarações desacompanhadas de documentos que a suportem, possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 166/2009-TCU-Plenário, 3.710/2009-TCU-1ª Câmara, 3.131/2010-TCU-1ª Câmara, 4.059/2010-TCU-1ª Câmara, 4.612/2010-TCU-2ª Câmara, 415/2009-TCU- 1ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara, 132/2006-TCU-1ª Câmara, entre outros).

31. Não cabe a alegação de que não apresentou a documentação probatória em razão de ter



sido destruída pela administração que a sucedeu, haja vista que a responsável não forneceu a documentação completa, solicitada pelo tomador de contas quando ainda era Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA).

32. Diante da ausência de documentação não podem ser acatadas integralmente as alegações apresentadas pela Sra. Suleima Fraiha Pegado.

No entanto a documentação acostada aos autos pelos responsáveis, Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e Sr. Nilson Monteiro de Azevedo, comprovou a realização dos cursos contratados, conforme itens 15-28 desta instrução, motivo pelo qual deve ser afastado o débito imputado à responsável.

33. Assim, afastado o débito, entendemos que as demais falhas imputadas à responsável e não elididas integralmente pelas informações trazidas aos autos (contratação por dispensa de licitação; inobservância na habilitação de instituição do plano estadual de qualificação; omissão na designação de representante da Administração no acompanhamento do contrato e para o recebimento definitivo do objeto contratado) podem, nos termos da jurisprudência do TCU, ser aceitas como de ocorrência genérica e sistêmica no âmbito do Planfor, em razão do que não tem sido consideradas suficientes, por si sós, em outros processos similares, para provocar o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade.

III – CONCLUSÃO

34. A documentação acostada aos autos pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e pelo Sr. Nilson Monteiro de Azevedo comprovou a realização dos cursos contratados, afastando o débito imputado aos responsáveis.

35. Embora a responsável Suleima Fraiha Pegado, não tenha apresentado a documentação probatória da regular execução do Contrato Administrativo 006/02, as alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, a ela aproveitam, *de modo a afastar o débito inicialmente atribuído à referida responsável, dando ensejo aos julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas.*

36. Portanto, considerando a documentação juntada aos autos, relativa à realização da totalidade dos cursos contratados, e dada a mitigação da rigorosidade quanto aos elementos probatórios de despesas realizadas no âmbito do PLANFOR à época da ocorrência dos fatos, conforme entendimento do Tribunal (itens 23-26), devem ser acatadas as alegações de defesa apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Suleima Fraiha Pegado, Secretária da SETEPS/PA à época dos fatos;

b) acolher as alegações de defesa apresentadas e Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Pará - IDEPAR e o Sr. Nilson Monteiro de Azevedo; e

c) julgar regulares com ressalva as contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado, com base no art. 16, inciso II da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação.



SECEX – PA, em 28/2/2014.

José Carlos Araújo Júnior
AFCE - Mat. 6590-0
(Assinado eletronicamente)