

Proc. TC- 003.824/2012-8
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em face do Centro Social de Valorização da Família – CEFAM (doravante denominado CEFAM) e das Sras. Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (peça 1, p. 128-130) e Renata Freitas de Noronha (atualmente, Renata Freitas de Azevedo Costa), ex-Diretora Executiva do CEFAM, em razão de irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99-SETEPS/PA (peça 1, p 50-110), celebrado entre aquele ministério e a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), em 19/5/1999, o qual objetivou a execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

Com vistas ao cumprimento do objeto do convênio, a SETEPS/PA firmou contratos com várias instituições. Dentre eles, o Contrato Administrativo 022/99-SETEPS, de 25/8/1999, formalizado com o CEFAM no âmbito do Plano de Educação Profissional (PEP) do Estado do Pará (peça 9). A presente TCE diz respeito ao 2º termo aditivo desse contrato (peça 1, p. 146-148).

Consoante o termo aditivo, o contratado receberia o valor de R\$ 165.314,79, em três parcelas, incluídos nesse montante todos os “custos necessários à perfeita execução do objeto deste Termo Aditivo, englobando a remuneração do corpo técnico, consultoria, coordenação, diárias e deslocamentos, material de consumo, material promocional e de divulgação, obrigações sociais, trabalhistas, previdenciárias e fiscais”. Haveria contrapartida da contratada no quantitativo de R\$ 12.250,00.

O aditivo teria vigência da data da assinatura, ocorrida em 27/10/2000, até 30/12/2000. A programação dos cursos se encontra à peça 1, p. 150-152.

A liberação dos recursos observaria os seguintes condicionantes (Cláusula Terceira):

- a) 1ª. parcela – liberação de 40% do valor do aditivo (R\$ 66.125,91), mediante a apresentação dos cronogramas de inscrição e execução dos cursos, bem como do material didático a ser entregue aos treinandos (item 3.1.1);
- b) 2ª. parcela – liberação de 40% do valor do aditivo (R\$ 66.125,91), após cumprimento da totalidade de turmas, mediante a apresentação dos relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE, acompanhado dos relatórios de turmas e relação nominal dos participantes, devidamente assinadas por estes e pelos respectivos coordenadores (item 3.1.2);
- c) 3ª. parcela – liberação de 20% (R\$ 33.062,97), “após cumprir a totalidade de turmas descrito no item 3.1.2” (item 3.1.3).

A contratada não poderia protocolizar fatura antes de cumpridas as condições estabelecidas para o pagamento das parcelas.

No entanto, dois dias antes da celebração do aditivo, o CEFAM já havia apresentado a fatura da 1ª. parcela (peça 1, p. 164-171), sendo o correspondente valor pago mediante cheque 000441, em 30.10.2000 (peça 1, p. 159 e 174-176).

A 2ª. fatura foi entregue em 14/12/2000 (peça 1, p. 184-190), sendo os respectivos recursos pagos em 20/12/2000, mediante o cheque 850031 (peça 1, p. 180-182 e 194-196), **a despeito da não apresentação do Relatório do SIGAE** (peça 1, p. 186). A 3ª. fatura foi recebida em 21/12/2000 e paga em 27/12/2000 (peça 1, p. 198-210), por meio do cheque 850047.

Em 2001, a CGU realizou trabalhos de fiscalização na execução do Convênio MTESEFOR/CODEFAT 021/99. Consoante a Nota Técnica 015/DSTEM/SFC/MF, de 22/3/2001 (peça 1, p. 4-28):

- a) dentre 359 turmas fiscalizadas, em 71 delas as condições essenciais foram descumpridas pelas entidades contratadas quando da execução dos treinamentos. Dentre elas, uma turma contratada com o CEFAM, de um universo de doze turmas fiscalizadas (peça 1, p. 10-12);
- b) a taxa de evasão média das turmas inspecionadas foi maior que 10%. No caso do CEFAM, a evasão ficou entre 12,5 e 28% (quatro turmas, das doze turmas selecionadas na amostra, dentre 47 contratadas – peça 1, p. 16);
- c) os controles exercidos pela SETEPS/PA não foram adequados (peça 1, p. 22).
Essas constatações motivaram a instauração desta TCE (peça 1, p. 32, 46 e 136).

Instaurada, a comissão de TCE procedeu à devida notificação dos envolvidos (peça 1, p. 218-241) acerca das seguintes irregularidades:

- a) habilitação inadequada da contratada;
- b) contratação indevida, por dispensa de licitação, do CEFAM;
- c) inexecução do aditivo, em decorrência da não comprovação de realização dos cursos contratados pela entidade executora;
- d) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução dos cursos contratados, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;
- e) autorização, ordenação e liberação de recursos sem a comprovação das exigências contratuais;
- f) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do aditivo.

Apenas a Sra. Suleima Fraiha Pegado fez juntar aos autos o termo de sua defesa (peça 1, p. 242-258), alegando, em essência, que:

a) quando do cadastramento da instituição, solicitou a manifestação da Procuradoria Geral do Estado para emissão de atestado habilitando a referida entidade, tudo de acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993. Ademais, teria sido apresentada documentação comprovando a qualificação econômico-financeira do CEFAM;

b) a contratação direta efetivada pela SETEPS estaria amparada na hipótese de dispensabilidade prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações;

b) a cada fatura, foram anexados os documentos necessários à comprovação da execução do contrato, os quais vieram a ser analisados pela UNITRA, com vista ao atesto das despesas. Nenhum pagamento foi realizado sem a observância rigorosa dos pré-requisitos exigidos. No entanto, os documentos comprobatórios do cumprimento do objeto não foram anexados ao processo de pagamento, ficando arquivados no setor de prestação de contas da SETEPS. Esses documentos, todavia, não puderam ser localizados por terem sido solicitados pela DRT e não devolvidos.

Da análise desses argumentos, resultou o Relatório Conclusivo da Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 270-304), de 19/5/2008, o qual ressaltou:

- quanto à habilitação da contratada, que:

- a) não haveria qualquer documentação comprobatória exigida pelos arts. 28, 29 e 31 da Lei 8.666/1993 (habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira);
- b) não foi apresentado qualquer documento que atestasse a qualificação técnica do CEFAM para realização do objeto do contrato, em observância ao art. 30 da Lei 8.666/1993;

- quanto à dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 :

53. Cabe tecer aqui, algumas considerações no que diz respeito às exigências de possuir instituição notória atuação, experiência comprovada e inquestionável reputação ético profissional na área da educação profissional, pré-condições básicas que deveriam ser estabelecidas para formalização de sua contratação.

54. Tais requisitos exigem que a entidade deva gozar de um elevado conceito no meio social em que atua, fruto do reconhecimento de diversos serviços prestados anteriormente, com ética, alto padrão de qualidade e eficiência, mediante a utilização de equipe técnica qualificada e recursos materiais e tecnológicos adequados à satisfatória execução do objeto contratado.

55. Certamente que são poucas as entidades que ocupam essa posição singular. É em função disso mesmo que a lei, excepcionalmente, permite que elas sejam contratadas com dispensa de licitação, dada a sua destacada condição profissional. Porque, se o universo de instituições que preencham esses requisitos for amplo, esse fato, por si só, já torna inarredável a realização de licitação.

56. De tudo isso se extrai que a SETEPS, convenientemente, deu uma interpretação bastante elástica aos conceitos legais, a fim de eximir-se de promover licitação, e, desse modo, poder contratar a instituição que melhor lhe aprouvesse. A exceção (dispensa de licitação) foi utilizada como regra, e a regra (realização de licitação) foi tratada como exceção.

57. Com efeito, infere-se que a escolha da Instituição foi realizada segundo roteiros próprios e critérios subjetivos dos agentes públicos responsáveis, já que dos autos não constam os critérios objetivos utilizados na escolha do projeto da entidade em destaque.

58. Não se faz menção à análise de outras instituições estabelecidas no Estado do Pará que poderiam ter as mesmas condições da entidade escolhida ou até praticando preços mais baixos para a realização das ações relacionadas no projeto/contrato.

- quanto ao pagamento/execução das ações contratadas, que:

a) as parcelas foram liberadas sem que restasse comprovada, por meio de documentos idôneos, a execução do objeto do contrato. Ademais, não haveria nenhuma prova do recebimento dos serviços, mediante termo circunstanciado, muito menos a designação de um servidor ou comissão para tal mister;

b) não foi disponibilizada documentação com vistas a comprovar o recolhimento do ISS e a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos em razão dos serviços prestados pelos trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas;

c) não foram disponibilizados os comprovantes financeiros solicitados.

A par dessas considerações, o relatório concluiu pela responsabilização do CEFAM e das Sras. Renata Freitas de Noronha e Suleima Fraiha Pegado, com vistas à restituição do valor total contratado. Os responsáveis foram notificados a respeito (peça 1, p. 306-328).

Os autos foram objeto de análise pela CGU, que emitiu o Relatório de Auditoria 255675/2012 (peça 1, p. 398-402), certificando a irregularidade das contas (peça 1, p. 404).

Encontrando-se o processo no Tribunal, foi objeto de instrução preliminar que constitui a peça 14.

Nessa instrução, a Secex-PA, após breve exposição das irregularidades atinentes às presentes contas, ressaltou a autuação de cinquenta processos de TCE relacionados ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, dentre eles, o TC 022.903/2009-1, da Relatoria do Exmo. Ministro José Jorge.

No âmbito daqueles autos, em observância à orientação do Sr. Relator, foi promovida diligência *in loco* na SETEPS/PA, não havendo êxito em obter documentação comprobatória que pudesse fornecer certeza acerca do efetivo alcance da finalidade dos recursos transferidos:

15. (...) conclui-se que 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. Em muitos casos, as fichas de controle de entrega de certificados não foram assinadas, carecendo de valor probatório. O mesmo juízo se aplica à documentação atinente à execução financeira. A mesma constatação se verifica nos relatórios de execução do PEP apresentados pela SETER/PA, uma vez que não contêm análises quanto à regularidade na execução das despesas de cada um dos cursos do programa. Ou seja, a documentação apresentada não se prestava a comprovar a efetiva realização dos cursos previstos.

16. Outro ponto a salientar, segundo informações coletadas na SETER/PA durante a diligência, é que a demanda por esses documentos, com o fito de comprovar a efetiva realização dos cursos, já foi realizada em outras oportunidades, seja pelo próprio tomador de contas (...), seja pelos responsáveis arrolados nos processos. (...).

Em face dessas considerações, foi promovida a citação dos responsáveis pelo valor total repassado (peças 17-22, 26, 33-39).

A Sra. Suleima Fraiha Pegado apresentou defesa à peça 28, alegando, em essência, que o convênio foi regularmente executado, com resultado social relevante. No entanto, não disporia de documentação probatória do asseverado, visto que destruída pela nova administração do estado. A despeito disso, alegou que, “em grande parte dos contratos, o objeto foi reconhecido como regularmente executado” pelo Tribunal. Considerando que a responsável “não mudaria a conduta no caso deste” contrato, o TCU, por analogia, deveria também aprovar as presentes contas.

A Sra. Renata Freitas de Noronha, embora regularmente citada, não atendeu à notificação, evidenciando-se sua revelia.

O CEFAM, por intermédio de sua atual representante legal, solicitou três prorrogações de prazo para apresentação de suas alegações de defesa (peças 40, 47 e 51). As duas primeiras foram autorizadas pela Secex-PA (peças 41-46 e 48-50). Na terceira oportunidade, o pleito foi submetido a Vossa Excelência que, em despacho à peça 53, indeferiu o novo pedido.

Cientificada da negativa (peças 54-55), a responsável pelo CEFAM não ofereceu alegações de defesa, razão pela qual também restou evidenciada a revelia da entidade.

Ao analisar as alegações de defesa oferecidas, a Secex-PA posicionou-se por rejeitar os argumentos da Sra. Suleima, tendo em vista que:

- a) a responsabilidade pela comprovação da regular utilização dos recursos repassados é pessoal do gestor. Tendo ciência da obrigação de prestar contas, deveria a Sra. Suleima ter se precavido, mantendo “a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que estivera à frente de seu cargo na administração estadual”;
- b) nas TCE’s que foram julgadas regulares com ressalva, foram apresentados elementos minimamente aptos a comprovar a execução do objeto, o que não existiu no presente caso em relação aos cursos e aos treinandos. Portanto, não haveria que se falar em analogia com aqueles julgamentos.

Com relação à Sra. Renata Freitas de Noronha, apesar de entender caracterizada a sua revelia, a Secex-PA consignou que não deveria ser-lhe atribuída responsabilidade, na condição de Diretora Executiva do CEFAM, cabendo o seu afastamento da relação processual.

Fundamentou sua proposta em trecho de Parecer do Ministério Público junto ao TCU, representado pela Sra. Subprocuradora-Geral Cristina Machado, que veio a ser acatado pelo Relator do TC 023.070/2009-0, Exmo. Ministro José Jorge:

18. A nosso ver, fica inviável atribuir responsabilidade à pessoa física do Senhor Aristogiton Luiz Ludovice Moura, na condição de Presidente da empresa Strategia 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.

Em face do exposto, a Secex-PA sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado, condenando-a, solidariamente ao CEFAM, ao ressarcimento do total de parcelas repassadas, sem prejuízo da aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta parcialmente de acordo com a proposição da unidade técnica.

Com relação à Sra. Suleima, à semelhança da Secex-PA, entendo que a gestora não apresentou qualquer elemento capaz de afastar sua responsabilidade, restando evidenciada a inobservância das obrigações contidas nas Cláusulas Oitava e Décima do contrato, notadamente a de exercer a “mais ampla e completa fiscalização e acompanhamento da execução das ações”, além dos condicionantes previstos na Cláusula Sexta, no que concerne à liberação dos recursos (vide peça 9).

Observo que, de fato, em alguns julgados precedentes, o Tribunal considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos que comprovaram a existência de três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Seriam eles: relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilha de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos de encargos.

Essa documentação, no entanto, não foi apresentada nos presentes autos. Portanto, devem ser rejeitadas as alegações de defesa oferecidas pela defendente.

No que concerne ao CEFAM, tendo em vista não ter logrado trazer aos autos documentos capazes de demonstrar a correta execução do contrato, em consonância com a unidade técnica, entendo mantida a sua responsabilidade pelo ressarcimento do débito apurado.

Entretanto, quanto à Sra. Renata, divirjo da Secex-PA. Explico.

No contrato assinado pela Sra. Renata, na qualidade de representante do CEFAM, foram definidas, entre as obrigações do contratado:

- a) responsabilizar-se “inteira e completamente pela execução das ações em decorrência deste Contrato, devendo ser obedecidas as especificações, elementos técnicos e os termos da proposta que integram o contrato”;
- b) “prover os cursos com instrutores capacitados e em quantidade compatível à execução dos cursos”;
- c) “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 desta contrato, ou seja, comprovação de titulação e/ou experiência do corpo técnico, pagamento dos encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais”;
- d) “encaminhar à UNITRA/SETEPS os Certificados de Conclusão de Cursos dos alunos”; e

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

Ou seja, tanto a entidade quanto a responsável tinham plena ciência das obrigações com as quais se comprometeram, não havendo como alegar desconhecimento.

Todavia, de acordo com o Relatório Conclusivo da Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 270-304):

- a) as parcelas foram liberadas sem que restasse comprovada, por meio de documentos idôneos, a execução do objeto do contrato. Nesse sentido, destaco que, dois dias antes da celebração do 2º termo aditivo, o CEFAM já havia apresentado a fatura da 1ª. parcela (peça 1, p. 164-171). Afora isso, os recursos da 2ª. parcela foram liberados, a despeito da não apresentação do Relatório do SIGAE;
- b) não haveria nenhuma prova do recebimento dos serviços, mediante termo circunstanciado;
- c) não foi disponibilizada documentação com vistas a comprovar o recolhimento do ISS e a quitação das contribuições previdenciárias e do FGTS devidos em razão dos serviços prestados pelos trabalhadores que teriam participado da execução das ações contratadas;
- d) não foram disponibilizados os comprovantes financeiros solicitados.

Tem-se, portanto, que, na qualidade de Diretora Executiva da entidade, signatária do contrato, e, por decorrência, gestora dos recursos federais recebidos, caberia à responsável comprovar o seu bom e correto emprego, por meio de documentação que demonstrasse a regularidade dos procedimentos adotados. No entanto, como visto, tal não ocorreu.

Ante todo o exposto, divergindo, em parte, da unidade técnica, proponho julgar irregulares as contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado, condenando-a, solidariamente ao CEFAM e à Sra. Renata Freitas de Noronha (atualmente, Renata Freitas de Azevedo Costa), ao ressarcimento do total de parcelas repassadas, sem prejuízo da aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ministério Público, em 14 de novembro de 2014.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral