

## TC 011.495/2012-0

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recursos de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará, atual Secretaria de Estado, Trabalho e Renda do Estado do Pará.

**Recorrentes:** Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará (CNPJ 15.339.575/0001-00) e Suleima Fraiha Pegado (CPF 049.019.592-04).

**Advogados:** Carlos Emanuel Weyl Costa Cruz OAB/PA 17.311 (procuração à peça 38) e Luana Tainah Rodrigues de Mendonça, OAB/DF 28.949 (procuração à peça 6).

**Interessado em sustentação oral:** Suleima Fraiha Pegado (peça 36, p. 8).

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio Planfor. Ausência de documentos comprobatórios da realização do objeto do contrato. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Prescrição da pretensão punitiva. Documentação colacionada não comprova a realização dos cursos. Provimento parcial. Ciência.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará - Simetal (peças 42-55) e Suleima Fraiha Pegado, Secretária Executiva de Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará/Seteps/PA (peça 36) contra o Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário (peça 28).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará – Simetal e Sullivan Ferreira Santa Brígida, na forma prevista no art. 12, § 3º da Lei 8.443/92;

9.2. excluir Sullivan Ferreira Santa Brígida do polo passivo da presente relação jurídico-processual;

9.3. nos termos do art. 12, §1º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 202, §§2º e 6º, do RI/TCU, rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Suleima Fraiha Pegado ante a não e lição da irregularidade atinente à inexecução do 1º Termo Aditivo ao Contrato

Administrativo 031/00 — SETEPS, em decorrência da não comprovação físico-financeira de realização da totalidade das ações contratadas;

9.4. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, caput, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas de Suleima Fraiha Pegado, condenando-a, solidariamente com Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará – Simetal, ao ressarcimento das quantias abaixo discriminadas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (alínea “a”, inciso III, art. 214, do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
90.197,20	05/11/2001
90.127,20	26/12/2001
45.098,60	06/05/2002

9.5. aplicar a Suleima Fraiha Pegado multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento;

9.6. aplicar ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará – Simetal multa prevista no art.19, c/c o art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até o dia do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.8. encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, §7º, do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais oriundos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 e 3.º Termo Aditivo, no valor global de R\$ 43.647.186,00, firmado entre a União, por meio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho e Emprego e o Estado do Pará, representado pela Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social.

2.1. O convênio teve por escopo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador — Planfor.

2.2. As irregularidades que ensejaram a instauração da Tomada de Contas Especial têm origem na execução do 1.º Termo Aditivo do Contrato Administrativo 31/2000 (peça 2, p. 162-167), celebrado entre o Estado do Pará, por meio da Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA), e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará (Simetal), cujo objeto é a qualificação, a requalificação ou o aperfeiçoamento profissional de trabalhadores (peça 2, p. 140). O referido ajuste administrativo foi custeado por meio de três parcelas do Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999, repassados à Seteps/PA, no período de 05.11.2001 a 06.05.2002, no valor total de R\$ 225.493,00 (peça 2, p. 203, 219 e 227).

2.3. As falhas apuradas nos presentes autos foram as seguintes (peça 30, p. 1):

a) cadastramento, habilitação e qualificação de instituição em processo licitatório e posterior contratação em desacordo com dispositivos da Lei 8.666/1993;

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.

2.4. Após o regular desenvolvimento do processo foi prolatado o acórdão contra o qual se insurgem os recorrentes.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 56-58), ratificados à peça 62 pelo Exmo. Ministro Relator Aroldo Cedraz, que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará e pela Sra. Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário, suspendendo os efeitos dos subitens 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7. eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto dos presentes recursos de finir se:

a) houve ocorrência de prescrição;

b) houve o cumprimento do objeto do contrato;

c) é possível afastar o dano ao erário.

## Suposta ocorrência da prescrição

5. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará (Simetal) defende que seja adotado o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei 9.873/1999 e requer que seja acolhida a preliminar de prescrição quinquenal.

### Análise

5.1. Quanto ao débito, ressalta-se que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.709/2008-Plenário, pacificou seu entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Tal se coadunou com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida no julgamento do Mandado de Segurança 26.210, publicado no Diário Oficial da União de 10/10/2008.

5.2. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

5.3. O tema está em discussão no TC 007.822/2005-4, com votos divergentes já proferidos. Enquanto não for firmada uma orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.

5.4. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa em exame foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.

5.5. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, segundo entendimento tradicional do TCU, observa-se que não seria possível aplicar a sanção, por ter esgotado o prazo prescricional.

5.6. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades ocorreram em 2001 e 2002 (peça 28), sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em 2011 e 2012. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), *não havia transcorrido* mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

5.7. Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão somente estaria prescrita em 11/1/2013. A aplicação da multa ocorreu após esse termo, apenas em 2014, com a prolação do Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário, em 21/5/2014 (peça 28, p. 2).

5.8. Deve-se analisar, neste caso, as causas interruptivas da prescrição. Verifica-se que a citação dos responsáveis ocorreram nas seguintes datas: a) Suleima Fraiha Pegado – Ofício 793/2013 (peça 15) e aviso de recebimento em 5/7/2013 (peça 21); b) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Pará – Ofício 795/2013 (peça 13) e aviso de recebimento em 4/7/2013 (peça 16). Dessa forma, verifica-se que as citações dos responsáveis ocorreram após o transcurso de mais de 10 anos da data da ocorrência da irregularidade, tendo operado a prescrição da pretensão punitiva.

5.9. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão

1.314/2013-TCU-Plenário. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

5.10. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal não se operou no caso em exame. Como os fatos tidos por irregulares somente foram conhecidos pelo Tribunal em 3/4/2012 (peça 1, p. 1), com a autuação do presente processo, a prescrição ocorreria em 3/4/2012+5, sem considerar as causas interruptivas da prescrição. A sanção, como dito, foi aplicada em 21/5/2014 (peça 28, p. 2), antes desse termo.

5.11. Do exposto, alinha-se à corrente que defende a prescrição baseada no Código Civil e, portanto, entende-se estar prescrita a pretensão punitiva.

### **Cumprimento do objeto do contrato**

6. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará (Simetal) alega que houve o cumprimento do contrato, o que se comprovaria por meio da documentação colacionada ao recurso (peças 43-55). Além disso, aduz que foram cumpridas as condições contratuais para a liberação dos recursos que somente era realizada após o recorrente apresentar os relatórios das contas ao Sigae e serem aprovados pela Seteps. Assim, conclui que toda a documentação referente ao contrato está na Seteps ou no Sigae e que não pode ser mantida a condenação pelo fato de o recorrente não ter acesso a ela.

6.1. Por fim, diante da execução do objeto do contrato, pleiteia a exclusão da multa.

#### **Análise**

6.2. Inicialmente incumbe ressaltar que a comprovação da execução do objeto do contrato não se faz pelo repasse dos recursos. Tal deve ser comprovado por meio dos documentos idôneos, consistentes e suficientes a fim de evidenciar que os recursos liberados foram integralmente aplicados no objeto do contrato.

6.3. No presente processo, o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues teceu as seguintes considerações sobre o contexto das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor:

Na linha de precedentes desta Corte que analisaram o contexto do planejamento das ações contempladas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, em 1999, restou evidenciada a ausência de termos de referência elaborados pelo órgão setorial da União que orientassem os convenientes quanto à forma adequada de seleção e contratação de executores, fiscalização e supervisão das ações de qualificação profissional.

Em razão das lacunas de elementos estruturantes do programa de governo federal, sem descuidar da importância que a lei atribui aos procedimentos administrativos destinados à seleção e contratação dos executores, bem como o acompanhamento das avenças, tais falhas acabam por

serem absorvidas pelo fato ilícito que considero mais grave: a não comprovação da efetiva realização das ações de qualificação do trabalhador.

6.4. Destaca-se abaixo trechos do voto do Acórdão 3.541/2014 – 2ª Câmara no qual o Ministro Relator José Jorge relatou a sistemática de atuação do TCU na análise dos processos relativos ao Planfor:

2. O contrato em exame é mais um dos contratos decorrentes do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/1999, celebrado com a então Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social - Seteps/PA, tendo como objeto a cooperação técnica e financeira para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional.

3. As falhas identificadas neste processo também foram observadas em outros contratos firmados pela Seteps/PA e já apreciados por esta Corte. O Tribunal vem se posicionando caso a caso, sempre examinando se os documentos apresentados são aptos a comprovar o cumprimento do objeto pactuado. Transcrevo, a seguir, excerto do Voto condutor do Acórdão 1801/2012 - 2ª Câmara, de minha autoria, onde detalho o assunto:

"7. Como bem assinala o MP/TCU, por diversas vezes o TCU se debruçou sobre o tema, e o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 2204/2009-Plenário bem traduz o entendimento desta Corte de Contas acerca da aplicação dos recursos do PLANFOR à época dos fatos tratados nos presentes autos:

"Releva contudo destacar algumas peculiaridades do Planfor. 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 quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, de forma a atenuar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos**, tal qual exposto no voto condutor do Acórdão 1794/2003-Plenário.

Destaco ainda que 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.

Por outro lado, nas demais TCE"s, 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.**

Essa linha de proceder, destaco, é extremamente benéfica aos gestores e entidades contratadas, pois, levando em conta a precariedade do programa como um todo, acata-se, sem descuidar do interesse público, com menos rigor os comprovantes de despesas." (grifos acrescidos)

6.5. Ainda no tocante ao exame desses processos, o Acórdão 5.768/2014 – TCU – 2ª Câmara salienta algumas diretrizes a serem observadas na análise da documentação apresentada:

Para a comprovação da execução dos cursos profissionalizante, no âmbito do Planfor, este tribunal tem considerado aptos documentos que possuem **elementos probatórios fundamentais, a exemplo da contratação de instrutores, fichas de matrícula dos treinandos, instalações físicas, certificados de conclusão do curso, listas de frequência, diários de classe, comprovante de entrega de material aos alunos, relatórios de execução técnica de turma**, etc. (grifos acrescidos).

6.6. Na mesma linha de entendimento, no presente processo o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues destacou os três elementos fundamentais probantes da realização de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas.

6.7. Balizando-se pelos elementos acima destacados passa-se a analisar o caso concreto e a documentação colacionada.

6.8. O objeto do ajuste correspondeu à prestação de serviços relacionados à execução das ações de qualificação, requalificação e/ou aperfeiçoamento profissional, no exercício financeiro de 2000, constantes do Plano de Educação Profissional e relacionados, no Quadro de Metas Físico - Financeiras, Anexo I do Instrumento (peça 2, p. 140).

6.9. O contrato vigeu da data da sua assinatura (26/9/2000) até 30/12/2002, conforme cláusula sexta do instrumento contratual (peça 2, p. 142). O 1º Termo Aditivo foi assinado em 5/10/2001 (peça 2, p. 167).

6.10. Segundo o quadro de metas físico financeiras referentes ao 1º Termo Aditivo ao Contrato administrativo 31/2000 seriam realizados 13 cursos, com carga horária de 4.440 horas, 58 turmas e 1.170 treinandos, no valor total de R\$ 248.019,00, sendo R\$ 225.493,00 de recursos públicos federais e R\$ 22.526,00 de contrapartida (peça 2, p. 179).

6.11. Os cursos previstos segundo quadro de metas físico financeiras foram: mecânica de refrigeração de aparelhos domésticos, eletricidade predial, informática básica, injeção eletrônica, mecânica de autos, eletricidade básica, refrigeração comercial, informática avançada, manutenção de computadores, soldagem industrial, eletricidade de alta tensão, eletricidade de baixa tensão, eletricidade de veículos (peça 2, p. 169-179).

6.12. O Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial, ao analisar a aplicação financeira dos recursos, relatou que a entidade e os demais responsáveis “*deixaram de enviar os comprovantes financeiros solicitados*”(peça 3, p. 68). Concluiu que “*essa omissão, impossibilitou, também, a análise financeira quanto ao cumprimento do aditivo*” (peça 3, p. 68).

6.13. Ainda no Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial, no capítulo que tratou da execução do aditivo, ressaltou-se que o Sindicato foi notificado para apresentar a documentação físico financeira quanto ao cumprimento do aditivo, porém nada enviou (peça 3, p. 68).

6.14. Conforme se extrai da leitura do voto do acórdão combatido, a glosa do débito resultou da ausência da comprovação físico financeira das ações de qualificação profissional (peça 30, p. 2):

De fato, não foram trazidos aos autos elementos probantes que pudessem evidenciar três elementos fundamentais de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas. Assim, não constam da prestação de contas: o relatório de execução físico-financeira; demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos

recursos no mercado financeiro e os saldos; relação de pagamentos; extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação do saldo bancário; extrato da aplicação dos recursos e demonstrativo de rendimento e comprovantes dos recolhimentos do saldo de recurso e da rentabilidade auferida no exercício; relatórios de prestação de contas emitidos pelo SIGAE (Sistema de Gestão de Ações e Emprego), acompanhados dos relatórios de turmas e da relação nominal dos participantes, devidamente assinada por estes e pelos respectivos coordenadores; e o termo de recebimento definitivo dos serviços executados, subscrito por um servidor ou comissão designados.

- 6.15. É justamente tal comprovação que será verificada na documentação ora encaminhada.
- 6.16. A documentação acostada pelo Sindicato se refere ao seguinte (peças 43-55):
- a) certificados de conclusão de curso (peça 43, p. 1-8; peça 45, p. 28-31);
  - b) fichas de cadastramento de candidatos para qualificação e fichas de encaminhamento de alguns candidatos para a realização de matrícula nos cursos (peça 43, p. 9-48, p. 62-101, p. 118-188, p. 203-274; peça 44, p. 17-97, peça 46, p. 27-90; peça 47, p. 1-48; peça 48, p. 28-93, p. 95-146; peça 49, p. 31-90, p. 94-136; peça 50, p. 28-118; peça 51, p. 2-61; peça 51, p. 107-147, p. 195-253; peça 52, p. 1-53, p. 57-108, p. 157-213; peça 53, p. 4-63, p. 181-237; peça 54, p. 1-40, p. 57-159, p. 201-249; peça 55, p. 2-63; peça 55, p. 94-151);
  - c) listas de frequência, entrega de vales transporte e de material didático (peça 43, p. 49-61, p. 102-112; p. 117, p. 191-202, p. 275-287, peça 44, p. 2-13, p. 99-137; peça 46, p. 1-25 e p. 91; peça 47, p. 49-84; peça 48, p. 1-27; peça 48, p. 94; peça 48, p. 147-181; peça 49, p. 1-29, p. 92-93; p. 137-162; peça 50, p. 3-27; peça 50, p. 119-144; peça 51, p. 62-106, p. 148-194; peça 52, p. 54-56, p. 109-111; 113-156; peça 52, p. 214-227; peça 53, p. 1-3, p. 64-151, p. 152-180, p. 238-262; peça 54, p. 43-56, p. 160-200; peça 55, p. 64-93, p. 152-203);
  - d) listagem de alunos (peça 43, p. 189-190, peça 44, p. 1; peça 54, p. 41, peça 55, p. 1);
  - e) relatório de execução técnica de turmas (peça 43, p. 113-116, p. 288-290; peça 44, p. 14-16);
  - f) cópias de vários ofícios encaminhados pelo Sindicato a destinatários diversos, dentre eles a Unitra (peça 45, p. 1-27, p. 32-73).
- 6.17. Se observa que as fichas de cadastramento do treinando para qualificação tem baixa força probatória quanto ao cumprimento do objeto do contrato, pois ainda que se considere que se referem aos cursos em análise, evidenciam apenas a pretensão do treinando em participar das ações de qualificação.
- 6.18. Quanto aos demais documentos, ainda que se partisse da premissa de que se referem ao 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 31/2000, não seriam suficientes para afastar o débito.
- 6.19. Frisa-se que se adota um exame com base no controle finalístico das ações de qualificação profissional. No entanto, não pode ser desconsiderada a peculiaridade do caso concreto de que a glosa do débito decorreu da ausência de comprovação das metas físicas e financeiras do presente ajuste (peça 30, p. 2).
- 6.20. Não foram apresentados perante a Comissão de Tomada de Contas Especial e o TCU: o relatório de execução físico-financeira; demonstrativo da execução da receita e da despesa,

evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro e os saldos; relação de pagamentos; extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação do saldo bancário; extrato da aplicação dos recursos e demonstrativo de rendimento e comprovantes dos recolhimentos do saldo de recurso e da rentabilidade auferida no exercício.

6.21. Ademais, a documentação referente à meta física apresentada não se mostra suficiente a evidenciar os três elementos fundamentais das ações de qualificação profissional: instrutores, treinandos e instalações físicas. O que, no máximo, as listas de alunos, frequência, entrega de vales transporte e material didático poderiam evidenciar seria a existência dos treinandos.

6.22. Deve-se ressaltar ainda que foram agregados apenas cinco certificados de conclusão de cursos (peça 43, p. 1-8) e três relatórios de execução técnica de turmas (peça 43, p. 113-116; p. 288-290, peça 44, p. 14-16), sendo que o ajuste previa a realização de 13 cursos, em 58 turmas, com 1.170 treinandos.

6.23. Assim, devem ser mantidos o débito e a multa aplicados e a suposta inviabilidade de acesso à documentação não socorre o recorrente, pois dentre as obrigações da contratada estava a de “apresentar relatórios de prestação de contas emitidos pelo Sigae”, conforme cláusula oitava, item 8.1, alínea u do termo de contrato (peça 2, p. 143).

### **Dano ao Erário**

7. Suleima Fraiha Pegado defende em seu recurso não ter ocorrido dano ao erário, com base nos seguintes argumentos (peça 36, p. 4-8):

a) não houve a comprovação de indícios de irregularidade da aplicação dos recursos, ausência de prestação de contas, má-fé em seus atos e locupletamento;

b) as despesas foram regularmente realizadas e a prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos;

c) não foi possível o acesso à documentação comprobatória das despesas devido ao advento de nova gestão;

d) o Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário destaca os problemas operacionais do Planfor e atenua a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos;

e) houve o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas quanto a execução de convênios no âmbito do Planfor pelos Acórdãos 2713/2012 – TCU – Segunda Câmara, 1972/2014 – Primeira Câmara, 1801/2012 – TCU – Segunda Câmara, 369/2014 – TCU – Segunda Câmara e 1437/2014 – TCU – Segunda Câmara, sendo, a seu ver, atenuante o fato de outros contratos terem sido regularmente executados, pois sua conduta se manteve a mesma nos demais ajustes.

7.1. Deve-se destacar, por fim, que a recorrente pleiteia notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários os quais continuaria na busca.

### **Análise**

7.2. Esclareça-se, primeiramente, que a recorrente foi condenada em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por ter concorrido para o cometimento de dano ao erário, pois geriu recursos públicos federais.

7.3. A recorrente alega que por diferenças e rivalidades políticas não está sendo possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

7.4. Tal argumento não deve ser aceito pois a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União, por meio de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.

7.5. Ressalte-se, ainda, que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração local, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007–Plenário.

7.6. Portanto, em realidade, cabia à recorrente, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, por meio dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente empregado na execução do objeto pretendido, o que efetivamente não foi feito.

7.7. Conforme se observa dos autos e da documentação ora apresentada pelo Sindicato não houve a comprovação da realização das metas físicas e financeiras previstas no 1.º Termo Aditivo do Contrato Administrativo 31/00 e, por esse motivo, a glosa do débito foi escoreita. Tais comprovantes não foram apresentados inclusive no âmbito da Comissão de Tomada de Contas Especial, conforme se extrai do Relatório Conclusivo da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 67-68) e o Sindicato, no presente recurso, trouxe apenas documentos relativos ao cumprimento das metas físicas que não foram suficientes para comprovar as ações de qualificação profissionais. Dessa forma, não foi evidenciada a realização dos cursos previstos no objeto do ajuste.

7.8. As alegações de inexistência de má-fé e de locupletamento não socorrem à recorrente, pois tais elementos não fundamentaram a imputação do débito e da multa.

7.9. A recorrente, na condição de Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social, firmou o Contrato administrativo 31/2000 e seu primeiro aditivo (peça 2, p. 146 e p. 167) não tendo fiscalizado a aplicação dos recursos públicos, o que contribuiu para a ocorrência do dano ao erário e impõe a solidariedade no ressarcimento do débito, conforme preconiza o art. 16, parágrafo segundo da Lei 8.443/1992.

7.10. Nessa linha, o fundamento da condenação em débito da recorrente decorreu da ausência de comprovação escoreita dos gastos realizados, com o conseqüente prejuízo ao erário. Por sua vez, a aplicação de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7.11. Por fim, cabe ressaltar que, neste momento, nos autos do recurso de reconsideração, é assegurada aos responsáveis a plenitude do direito de produzir todas as provas que entenderem cabíveis, bem como a oportunidade de colaborar para o esclarecimento dos fatos.

7.12. Entretanto, a simples interposição de recurso, desacompanhado de documentos que comprovem a execução do objeto do ajuste, não a socorre para afastar o débito e a multa, ante a obrigação constitucional de comprovar a execução do referido ajuste.

7.13. No que toca ao Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário, entende-se que tal julgado não vincula o presente.

7.14. Primeiramente, deve-se destacar que a jurisprudência é livre para evoluir de acordo com a mudança de entendimento. Nenhum julgador está vinculado a entendimento proferido por outro

juiz julgador, desde que devidamente fundamentado o seu encaminhamento, o que ocorreu no presente caso.

7.15. Ademais no Acórdão 2.204/2009 – TCU – Plenário verificou-se a realização dos cursos, diferentemente da situação observada no presente processo:

Analisando-se os documentos relativos à execução dos cursos (Fichas de Controle de Presença e Entrega de Vale Transporte e listas de presença), foi verificado que foram ministrados cursos a 3312 alunos, sendo esse número superior ao pactuado. Em relação à carga horária total de cursos ministrados, após condescendente análise dos documentos apresentados, verificou-se que foram ministradas 9.065 horas-aula, sendo que o previsto era 10.370.

Entretanto, como o número de treinandos foi atingido e como as diversas ocorrências possíveis de acontecer na realização de um treinamento de tal magnitude podem justificar, por exemplo, a aglutinação de turmas, entendo, na linha dos pareceres precedentes, que essa diferença no número de horas-aula ministradas não possui maior relevância.

Assim restou permitida a conclusão de que o objeto pactuado foi executado, não havendo pois que se falar na imputação de débito aos responsáveis.

7.16. Por fim, ressalve-se que julgamentos pela regularidade com ressalva de suas contas em relação à execução de outros ajustes não são garantia da boa e regular aplicação dos recursos em todo e qualquer convênio que tenha gerido recursos públicos, o que deve restar demonstrado em cada caso concreto.

7.17. Quanto ao pleito da realização de notificação pessoal ou por meio de seus procuradores, a fim de que possa na sustentação oral oferecer documentos necessários, deve-se esclarecer que a ausência da intimação pessoal da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa.

7.18. A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:

**“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”** (grifos acrescidos)

7.19. Desta forma, o pleito do recorrente não pode ser acolhido.

## CONCLUSÃO

8. De forma preliminar, se observa no presente processo a prescrição da pretensão punitiva com fundamento na prescrição baseada no Código Civil, devendo ser dado provimento ao recurso do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará - Simetal quanto a este ponto. Por se tratar de matéria de ordem pública, foi feita a



análise em relação aos demais responsáveis tendo sido também verificada a prescrição da pretensão punitiva.

8.1. Quanto ao mérito, a principal irregularidade verificada no presente processo se referiu à não comprovação da execução das ações de educação profissional contratadas.

8.2. A documentação colacionada pelo Sindicato não se mostrou suficiente para comprovar a realização das metas físicas do ajuste e não houve o envio dos documentos relativos à comprovação das metas financeiras da realização dos cursos. Ademais, a Sra. Suleima Fraiha Pegado não agregou argumentos e nem documentos a fim de afastar o dano ao Erário verificado.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Pará - Simetal e Suleima Fraiha Pegado contra o Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

I- conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento parcial a fim de excluir os itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 6 de março de 2015.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**

**Auditora Federal de Controle Externo**

**Matrícula 5655-3**