

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego / Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 21/99, firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará - SETEPS/PA.

Para executar o objeto do referido convênio, a SETEPS/PA contratou, com dispensa de licitação, a Fundação Miro Faheina, instituição sediada em Pacajus/CE, mediante a celebração do Contrato Administrativo 06/2001.

No âmbito desta Corte de Contas, a então titular da SETEPS/PA, Sra. Suleima Fraiha Pegado, foi citada solidariamente com a Fundação Miro Faheina e com a Presidente dessa entidade, Sra. Edilva Maria Braga Chaves.

A responsabilidade da ex-Secretária Estadual decorre do fato de ter sido formalmente incumbida da gestão dos recursos do convênio que firmara, ao menos enquanto permaneceu à frente da referida Secretaria, não havendo motivo para excluí-la da relação processual, como aventou o Ministério Público.

A Fundação Miro Faheina foi a entidade contratada pela SETEPS/PA para ministrar os cursos. A relação estabelecida entre a SETEPS/PA e a Fundação era do tipo contratual, entre Administração e particular não submetido à jurisdição ordinária do TCU. Nesse sentido, a Fundação Miro Faheina não estava originalmente obrigada a prestar contas, como bem salientou o *Parquet* especializado.

Não obstante, a entidade contratada pode responder isolada ou solidariamente com o gestor público nos casos em que houver concorrido para o cometimento de dano, mormente nas situações em que não houver prestado os serviços para os quais foi contratada e paga.

Essa, ao menos em tese, a situação da Fundação Miro Faheina, uma vez que, em havendo dúvidas a respeito da prestação efetiva dos treinamentos, é correta a inclusão da entidade no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial.

Situação diversa, porém, diz respeito à Presidente da Fundação, a Sra. Edilva Maria Braga Chaves. A administradora da Fundação firmou com a SETEPS/PA um contrato administrativo por meio do qual aquela entidade foi contratada para fornecer treinamentos diversos. A Fundação e a Sra. Edilva Chaves não celebraram convênio ou congêneres e tampouco assumiram a gestão de recursos públicos, não havendo razão alguma para que a Presidente da Fundação Miro Faheina figurasse como responsável nesta TCE.

Ao contrário dos casos em que a entidade de direito privado assume a gestão de recursos transferidos, situação em que o administrador que firma o ajuste também responde pela prestação de contas dos recursos, nos casos em que a relação entre a administração e a entidade privada é contratual quem responde perante a administração é tão somente a pessoa jurídica, não os seus administradores.

Nos casos em que a empresa contratada houver concorrido para o cometimento do dano, como supostamente verificado nestes autos, os administradores somente podem responder pelo dano ao Erário se houver a desconsideração da personalidade jurídica, quando então é possível estender aos sócios determinadas obrigações que seriam da entidade.

A desconsideração da personalidade jurídica depende, porém, da existência de abuso da personalidade jurídica por parte de sócios ou administradores da empresa responsável pelo dano, o que

deve ser objeto de deliberação do órgão colegiado após a instauração do devido contraditório. Nesse sentido o Acórdão 1891/2010 – TCU – Plenário, cuja ementa transcrevo a seguir:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. INEXECUÇÃO DO OBJETO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ATO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO COLEGIADO.

- 1. A desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, será decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental.*
- 2. Ao decidir pelo levantamento do véu da personalidade jurídica, o Tribunal indicará os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito, que responderão pelo dano imposto ao Erário.*
- 3. Somente se procederá à citação dos sócios ou administradores responsáveis pelo abuso de direito, após a deliberação do Tribunal acerca da desconsideração da personalidade jurídica da empresa responsável pelo dano ou beneficiada com pagamentos irregulares.*

Não há, nos autos, qualquer menção a abuso de direito ou a desconsideração da personalidade jurídica, não sendo possível, desse modo, a inclusão da Sra. Edilva Maria Braga Chaves como responsável neste processo.

Após o exame dessas questões preliminares, passo a analisar o mérito da TCE.

A questão tratada nos autos relaciona-se com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, criado com o objetivo de garantir a oferta de educação profissional permanente, visando a reduzir o desemprego e o subemprego da população economicamente ativa, combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

Por diversas vezes o TCU analisou o tema, e o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão 2.204/2009-TCU-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, destaque, 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.***” (grifei)

A jurisprudência do Tribunal se firmou no sentido de que, em havendo indícios razoáveis da execução das avenças, as contas são julgadas regulares com ressalvas, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

De forma distinta, nos casos em que não há evidências 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, com a condenação dos responsáveis em débito, a exemplo dos Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010, todos do Plenário.

Resta ver, então, se há elementos bastantes para a formação de juízo a respeito da realização dos treinamentos. Nesse ponto, acolho integralmente a manifestação do Ministério Público que bem evidenciou a realização do ajuste, consoante se depreende do seguinte trecho:

6. *Em conformidade com a argumentação acima exposta, no tocante ao adimplemento contratual, consta dos autos os relatórios de recebimento do objeto de cada parcela do contrato. Para a primeira parcela, consta o recebimento do cronograma e do material didático completo elaborado pela fundação (Peça 1, p. 216). Para a segunda e terceira parcelas consta o recebimento de faturas, recibos, demonstrativo de metas executadas e a análise do relatório de execução técnica das turmas (Peça 1, pp. 228 e 246).*

7. *Assim, dos elementos presentes nos autos, é possível concluir que o contratado demonstrou o adimplemento do objeto perante o órgão contratante na época própria, não estando obrigado pela legislação vigente a manter cópia dos documentos da avença, sobretudo após seis anos do término do ajuste, época da notificação emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego à Fundação Miro Faheina.*

8. *De outro modo, a responsabilidade pela guarda dos documentos referentes ao Contrato Administrativo n.º 26/2001 recaía diretamente sobre a própria conveniente SETEPS/PA, para fins de prestação de contas junto à concedente Ministério do Trabalho e Emprego.*

(...)

9. *Na linha do exposto, a responsabilidade por guardar a documentação relativa à comprovação das ações executadas pela Fundação Miro Faheina, no âmbito do Contrato Administrativo n.º 26/2001, recaía sobre a SETEPS/PA, para fins de prestação de contas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.*

10. *Nesse contexto, as disposições contratuais dispunham que a Fundação Miro Faheina apresentaria os relatórios de execução das turmas à Universidade do Trabalho (UNITRA), órgão interno à SETEPS/PA, cuja diretora era a Senhora Ana Catarina Peixoto de Brito (Peça 1, p. 180). A referida diretora era a responsável por aprovar a execução física do contrato e encaminhar o recibo ao departamento incumbido de realizar o pagamento (Peça 1, pp. 214, 226 e 244).*

11. *Ainda de acordo com os procedimentos adotados, as Senhoras Sueli Santos de Azevedo e Leila Nazaré Gonzaga Machado, de posse do recibo elaborado pela UNITRA, efetuavam o pagamento à contratada por meio de cheque nominal (Peça 1, pp. 224 e 254).*

12. *Portanto, diferentemente do afirmado pela Unidade Técnica, houve a designação de representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato, bem como para formalizar o recebimento definitivo do objeto”.*



Em havendo elementos que evidenciam a realização dos cursos contratados, e dada a mitigação do rigor quanto aos elementos probatórios de despesas realizadas no âmbito do PLANFOR à época da ocorrência dos fatos, conforme entendimento do Tribunal anteriormente exposto, acolho parcialmente as alegações de defesa apresentadas, com o conseqüente julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2015.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator