

Proc. TC-003.539/2012-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial-Senai contra o Acórdão 4.579/2014, por meio do qual a 1ª Câmara julgou suas contas irregulares, condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Na fase original deste processo, emiti parecer de peça 43 em que, dissentindo da proposta da Secex-PA, entendi haver débito a ser ressarcido aos cofres públicos.

Na atual fase recursal, tendo em conta a apresentação de alentados elementos adicionais ao recurso inicialmente manejado pelo Senai/PA, juntados às peças 71 a 86, sugeri, e Vossa Excelência acolheu, que a nova documentação fosse examinada pela unidade técnica, antes de me manifestar sobre o mérito dos recursos.

Retornam agora os autos ao MP/TCU, após o exame procedido pela Serur (peças 89 a 91).

Revisitando os fundamentos expostos no voto condutor do Acórdão nº 2.713/2012-2ª Câmara, proferido nos autos do TC-022.616/2009-3, reconsidero meu entendimento anterior e concluo que à situação específica do contrato em análise são aplicáveis as peculiaridades do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor e o tratamento conferido pelo TCU a casos semelhantes.

Assim, com as devidas vênias à unidade especializada no exame de recursos, convenço-me de que os apelos formulados pelos recorrentes podem ser conhecidos e providos, de modo a alterar o julgamento original e afastar o débito imputado aos responsáveis.

Explico.

Verifico que a jurisprudência majoritária da Corte de Contas orienta no sentido de que, na aferição do cumprimento dos objetos dos convênios firmados no âmbito do Planfor, a comprovação da execução das metas físicas é suficiente para atestar a regularidade dos serviços prestados, mitigando-se o excessivo rigor quanto aos elementos probatórios das despesas realizadas.

O voto proferido no âmbito do comentado Acórdão nº 2.713/2012-2ª Câmara – que examinou os 2º e 3º termos aditivos **do mesmo contrato apreciado nestes autos** – explicita bem essa posição do Tribunal, conforme excertos colacionados a seguir:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, órgão subordinado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais transferidos à Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará – SETEPS/PA – por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 21/1999. A avença foi celebrada entre a União e o Estado do Pará, tendo por objeto a promoção de atividades de qualificação profissional.

2. Mediante a celebração do Contrato Administrativo nº 15/99, a SETEPS/PA confiou a execução do objeto do referido convênio ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Pará – SENAI/PA. Esta TCE trata especificamente dos valores envolvidos nos 2º e 3º termos aditivos ao sobredito contrato.

3. No âmbito desta Corte de Contas, a então titular da SETEPS/PA, Sra. Suleima Fraiha Pegado, foi devidamente citada em solidariedade com o SENAI. A responsabilidade da ex-Secretária Estadual decorreu do fato de a União, por intermédio do MTE, ter-lhe confiado a gestão daqueles recursos com vistas à promoção de atividades de qualificação profissional no Estado do Pará. Por seu turno, a responsabilidade do SENAI resultou do fato de a entidade, embora não atuando como gestora de recursos públicos e sim como prestadora de serviços contratados pela SETEPS/PA, haver concorrido para o cometimento do suposto dano objeto de apuração nesta Tomada de Contas Especial.

4. Após examinar as alegações de defesa carreadas aos autos, propõe a SECEX-PA, com a anuência do Parquet especializado, o julgamento pela irregularidade destas contas e a condenação em débito da Sra. Suleima Frhaia Pegado solidariamente com o SENAI. Não obstante concordar, no essencial, com os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica, discordo da proposição por ela alvitrada, pelas razões a seguir expostas.

5. Preliminarmente, impende destacar que o assunto tratado 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.

6. 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 folhas 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. (grifei)

7. No caso concreto, de acordo com a SECEX-PA, restaram confirmadas as conclusões a que chegou a Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) do MTE em peça intitulada 'Manifestação Pós-Relatório Conclusivo' (fls. 218/231 do vol. principal), por meio da qual se demonstrou que, do montante de R\$ 539.763,12, equivalente à totalidade dos recursos federais envolvidos na referida avença, o SENAI comprovou, mediante documentação, a aplicação de apenas R\$ 144.938,29, valor correspondente aos serviços referentes à 1ª parcela financeira do 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 15/1999. No entanto, a própria comissão reconhece o cumprimento das 'metas físicas' pactuadas, isto é, ela própria admite a realização dos treinamentos propriamente ditos.

[...]

9. A corroborar o acima exposto, julgo oportuno transcrever o seguinte excerto do Parecer Pericial nº 182/2009 (fls. 287/299 do vol. principal), exarado pela Assessoria Técnico-Pericial da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Patrimônio Público e Social) do MPF, referenciado nas alegações de defesa apresentadas pelo SENAI, **verbis**:

'18. [...] A Comissão de TCE/PA não acatou as despesas de pessoal do SENAI/PA como documento comprobatório da prestação de contas. Contudo pela análise dos documentos encaminhados pelo SENAI/PA a esta Assessoria Técnico-Pericial nota-se que há discriminação dos valores pagos aos docentes envolvidos nos cursos. **Embora os pagamentos se refiram aos salários mensais e não se evidencia o custo de docente/hora por curso, há que se reconhecer como componente dos custos do contrato o gasto com corpo docente, pois havia previsão contratual para admissibilidade desses dispêndios. Como não há composição detalhada do custo R\$/hora por docente/curso, nos documentos examinados, entende-se que a análise recai sobre a execução do objeto: se os cursos foram efetivamente executados.**

19. No que concerne à execução dos cursos elencados nos Quadros de Metas Físico-Financeiras, a Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE/PA apresenta em seus Relatórios Conclusivos, item Metas Físicas, a comparação entre as metas propostas e as executadas [...].

20. Nota-se que o percentual de atingimento de treinandos foi superior a setenta e cinco por cento, exigência da Cláusula Segunda do Contrato nº 15/1999. No **Relatório Conclusivo** do mencionado contrato, fl. 125, afirma-se: 'Considerando que a entidade treinou porcentual superior a 75% das metas propostas, **consideram-se cumpridas as metas físicas.**'. Portanto, no que se refere a essa exigência, conclui-se que **o objeto foi alcançado.** (grifei)

[...]

12. A propósito, o próprio SENAI reconheceu que não restou, de fato, comprovada a realização de 4 (quatro) cursos, a saber: 'Acab. de Imóveis' (Santarém), 'Panf. e Confeitaria' (Tailândia), 'Fornheiro' (Tucuruí) e 'Op. de Carro Dango' (Tucuruí), os quais juntos representariam R\$ 15.866,50 (subitem 5.4.11 da instrução da SECEX-PA). Considerando, no entanto, a sua baixa representatividade em relação à totalidade dos recursos federais repassados (R\$ 539.763,12) – menos de 3% – não seria desarrazoado inserir tal fato no contexto das falhas operacionais cometidas por todas as instâncias envolvidas no PLANFOR.

13. Portanto, não remanescendo dívida acerca da realização da quase 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 anteriormente exposto, concluo que devam ser acatadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas, com o consequente julgamento pela regularidade com ressalva das contas da Sra. Suleima Fraiha Pegado.” (Grifos do original).

A se prosseguir nessa linha jurisprudencial, a situação do caso concreto apreciado neste processo retrata que, no escopo contratual abarcado pela presente tomada de contas especial, foi proposto o treinamento de 138 turmas, das quais 136 foram executadas, o que equivale a 98,55% da meta programada. É o que extrai da seguinte passagem da instrução da Secex-PA (peça 40):

“10.3.14. O quadro com as metas físicas propostas e as executadas (peça 2, p. 62-70) indica que foram propostas 138 turmas, das quais foram executadas 124 (89,86%) e não executadas 14 (10,14%). Também indica que foram propostos 2.390 treinandos, dos quais foram treinados 2.102 (87,95%) e não treinados 288 (12,05%).

10.3.15. A CTCE registrou na alínea “a” das “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES SOBRE OS DOCUMENTOS APRESENTADOS” (peça 2, p. 70) o que segue:

a) Os cursos a seguir vieram aos autos com documentação de execução no exercício de 1999. Porém, não constam nos autos documentos de alteração e/ou manifestação por parte do SENAI e SETEPS atestando que os mencionados cursos tenham sido incluídos no plano de metas físico-financeira do SENAI:

EXECUÇÃO							
Município	Curso	Nº de turma	Nº de trein.	H/A	Início	Término	Fls.
Itaituba	Pedreiro de Acabamento	1	19	80	01/12/99	11/12/99	624/I
Tucuruí	Soldagem Elétrica	1	13	110	06/10/99	22/10/99	718/I a 721/I
Tucuruí	Op. Vibrador Concreto	1	19	40	30/12/99	21/01/00	764/I a 768/I
Garrafão Norte	Brinq. Pedagógicos	1	20	120	03/01/00	05/02/00	833/I a 838/I
Igarape - Açú	Mecânica de Autos	1	15	130	01/01/00	29/01/00	839/I a 843/I
Igarape - Açú	Carpinteiro de Esquadria	1	15	130	10/01/00	29/01/00	844/I a 848/I
Anapú	Eletricista Predial	1	15	120	29/11/99	15/12/99	297/I a 301/I
Brasil Novo	Eletricista Predial	1	19	160	03/11/99	26/11/99	389/I a 394/I
Belém	Usin. e Acabamento Móveis	1	9	120	20/09/99	17/12/99	431/I a 435/I
Santa Isabel	Panificação	1	15	130			272/I a 276/I
Santa Isabel	Eletricista Predial	1	15	100	06/12/99	22/12/99	277/I a 280/I
Nova Ipixuna	Corte e Costura Básico	1	19	80	10/01/00	21/01/00	625/I a 629/I

10.3.16. A determinação contida no item 2.2 do Contrato Administrativo n.º 015/99-SETEPS (peça 1, p. 156), embora não se tenha comprovada a existência de “consulta prévia oficial e aprovação formal da CONTRATANTE”, nem mencionados cursos tenham sido incluídos no plano de metas físico-financeira do SENAI, indica permitir, considerando a precariedade do programa, a inclusão dessas 12 (doze) turmas mencionadas no item 9.3.15, acima, na realização das metas físicas. Assim, com essa atenuante, se verifica que foram propostas 138 turmas, das quais foram executadas 136 (124 + 12), equivalente a 98,55%, e não executadas 2 (14 – 12), equivalente a 1,45%. Também indica que foram propostos 2.390 treinandos, dos quais foram treinados 2.261 (2.102 + 159), equivalente a 94,60%, e não treinados 129 (2.390 – 2.261), equivalente a 5,40%.” (Grifei).

A verificação, portanto, do cumprimento de quase a totalidade da meta física, é situação, a meu ver, e de acordo com a orientação declinada pela jurisprudência mencionada, apta a afastar a ocorrência de débito.

Ademais, a própria Serur em sua derradeira instrução, não nega que as metas físicas foram devidamente cumpridas, conforme seguinte trecho da peça 89:

“3.3. A documentação apresentada é composta pela reapresentação do contrato administrativo e termo aditivo (às págs. 47-58 da Peça 72), quadros demonstrativos de metas propostas/metap físicas (às págs. 1-7 da Peça 73 e págs. 1-3 da Peça 86), registros de frequência de alunos (às págs. 8-146 da Peça 73 e págs. 4-37 da Peça 86), note-se que a atribuição de responsabilidade se deu pela ausência parcial de comprovação financeira da execução do contrato e não pela falta de comprovação da execução das metas físicas, as quais foram consideradas cumpridas em decorrência de a entidade ter treinado porcentual superior a 98,55% (conforme consta do Relatório que acompanha o Acórdão recorrido às págs. 10-16 da Peça 45).” (Sublinhados no original e grifos meus).

Nessas condições, revisando meu posicionamento anterior, não vejo motivos para que seja alterado o entendimento consolidado dessa Corte de Contas, no sentido de que, para a aferição do cumprimento dos contratos celebrados no âmbito do Planfor, é suficiente perscrutar o nível de execução das metas físicas, na linha da jurisprudência reproduzida neste parecer, haja vista a consabida precariedade e deficiência operacional com que foi implementado o programa.

Ante o exposto, com as devidas vênias da unidade técnica, manifesto-me no sentido de que os recursos sejam conhecidos e providos, de modo a considerar insubsistente o débito apontado no Acórdão nº 4.579/2014-TCU-1ª Câmara, julgando-se regulares com ressalvas as contas de Suleima Friha Pegado e Ana Catarina Peixoto de Brito, dando-lhes quitação.

Ministério Público, em 18/05/2015.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral