

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, o expediente encaminhado por Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (Seteps/PA), pode ser conhecido como recurso de reconsideração contra o Acórdão 6.988/2014 – 1ª Câmara.

2. A ex-gestora teve suas contas julgadas irregulares e foi condenada pelo Tribunal ao pagamento de débito de R\$ 105.481,00, em valores históricos, solidariamente com o Centro Social de Valorização da Família (Cefam), além de ser-lhe aplicada multa individual, de R\$ 25.000,00, em decorrência de irregularidades ocorridas na execução dos 3º, 4º, 5º e 6º termos aditivos ao Contrato Administrativo 22/1999-Seteps. O referido ajuste tinha por objeto a execução de ações de qualificação, requalificação e aperfeiçoamento profissional, mediante a disponibilização de cursos aos interessados, e contou com recursos do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. O relatório final da Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho (CTCE/MT) opinou (peça 2, pp. 3-27) pela regularidade da habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e situação fiscal da contratada, bem como pela legalidade da dispensa de licitação. Quanto à execução do objeto, atestou a prestação dos serviços com base em vasta documentação fornecida pela Cefam.

4. A comissão, contudo, glosou o valor total despendido, em decorrência da não comprovação, pela empresa contratada, de que os recursos foram integralmente aplicados na execução das ações de educação. Também apontou omissão da secretaria estadual em designar representante para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do acordo e servidor ou comissão para formalizar o recebimento definitivo do objeto. Esses foram os mesmos fundamentos que embasaram a condenação dos envolvidos pelo TCU.

5. Acredito que a CTCE/MT tenha cometido um equívoco quanto à natureza dos vínculos jurídicos existentes entre o Ministério do Trabalho, a Seteps/PA e o Cefam, o que acabou por comprometer o desenvolvimento posterior desta tomada de contas especial, como passo a expor.

6. As atividades desempenhadas pelo Estado do Pará no âmbito do Planfor para o período 1999-2002 estavam amparadas pelo Convênio MTE/Sefor/Codefat 21/1999 (peça 1, pp. 17-30). O instrumento, de acordo com seu preâmbulo, regeu-se em conformidade com as disposições da Lei 8.666/1993, da Lei 9.648/1998, do Decreto 93.872/1986 e da Instrução Normativa da STN 1/1997. Trata-se, portanto, de uma relação convencional clássica, na qual, além dos interesses comuns e recíprocos entre as partes, exige-se não apenas a comprovação da execução do objeto, mas também a demonstração da correta aplicação dos recursos recebidos, mediante o estabelecimento do nexo causal entre as despesas realizadas e os serviços prestados.

7. Situação totalmente distinta ocorre em relação ao liame estabelecido entre a Seteps/PA e a entidade executora, no caso o Centro Social de Valorização da Família. Há, aqui, uma prestação de serviço, caracterizada por uma complementariedade ou bilateralidade de interesses, estabelecida através de um acordo sinalagmático. O documento que concretizou o pacto foi o Contrato 22/1999 (peça 1, pp. 121-129), ao qual se aplicam as regras gerais previstas na Lei 8.666/1993 para os contratos administrativos.

8. Nesse caso, ao contrário do convênio, a comprovação da execução dos serviços não ocorre mediante prestação de contas, mas de acordo com as regras para recebimento de qualquer obra, serviço ou bem, estabelecidas na Seção IV do Capítulo III da Lei 8.666/1993 e no próprio contrato.

9. Especificamente quanto a esse tema, o Contrato Administrativo 22/1999 (peça 1, pp. 121-129) estabeleceu, entre as obrigações da contratada:

“CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRIGAÇÕES

8.1. DA CONTRATADA

(...)

e) apresentar à contratante, até o dia 15 de cada mês, cronogramas de inscrição e execução de cursos, para o mês subsequente;

(...)

j) 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 deste contrato, ou seja, comprovação da titulação e/ou experiência do corpo técnico, pagamento dos encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais;

k) procurar manter durante toda a execução dos cursos o número de alunos matriculados, estabelecido para cada turma/curso atentando para o que prevê o item 2.2:

(...)

m) encaminhar à Universidade do Trabalho (Unitra/Seteps), os certificados de conclusão de cursos dos alunos, fornecidos pela contratante, devidamente preenchidos e assinados pelo representante legal do órgão/entidade contratada, com vistas à assinatura da titular do órgão contratante;

(...)

p) favorecer o processo de avaliação, a ser executado por órgão externo, especialmente contratado para tal fim, pela Seteps;

(...)

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

10. Além das prescrições inerentes ao acompanhamento da execução, o contrato previa que a comprovação da realização dos cursos ocorresse ao seu término, mediante o fornecimento das relações com a assinatura dos treinandos. Essas listas foram solicitadas ao Cefam pela CTCE, tendo a entidade cumprido integralmente a solicitação, de acordo com a declaração emitida pela Comissão (peça 1, pp. 316-317), abaixo reproduzida:

“Certifico e dou fé, que ao primeiro dia do mês de outubro do ano de dois mil e oito, na sala da CTCE, no endereço abaixo, examinei os documentos referentes à execução física do Centro Social De Valorização Da Família (Cefam), referente ao 3º, 4º, 5º e 6º TA do Contrato 22/1999-Seteps, que me foram apresentados. Após conferidos, foi elaborada a tabela de execução constante da folha 177. Também foram apresentados 20 Relatórios de Execução Técnica de turmas e suas respectivas frequências, 460 formulários de cadastramento de candidato para qualificação e 460 questionários de avaliação individual. A seguir os documentos foram devolvidos ao CEFAM. Para constar, lavrei a presente certidão.”

11. A documentação entregue pelo Cefam à CTCE comprovou a prestação de todos os serviços contratados, mas a Comissão considerou que deviam ser apresentados também os comprovantes de despesa que explicitassem a aplicação dos recursos pela entidade, dando um tratamento de convênio ao que era contrato. Nesse sentido, o relatório final da CTCE consignou (peça 2, p. 15) que:

“40. Todos os comprovantes físicos enviados foram acatados (vide capítulo V). O mesmo não se pode afirmar com relação à comprovação financeira. Foram utilizadas as regras existentes nos normativos referente à TCE vigentes.

41. Mas apesar de notificados por duas vezes a apresentar os comprovantes financeiros de execução das metas pactuadas, nenhum dos responsáveis pela execução dos aditivos colacionou ditos documentos.

43. Acata-se a defesa de Syleima quanto às irregularidades descritas no item “C” do Relatório Preliminar, tendo em vista a comprovação das metas físicas pactuadas.”

12. O equívoco acabou sendo percebido pelo Controle Interno ao analisar situação análoga à dos autos. Assim, a CGU expediu despacho (peça 2, pp. 70-73) alertando o Ministério do Trabalho que, quando verificado o cumprimento do objeto pactuado, não haveria condições para se configurar a

existência de débito. Diante dessa manifestação, a comissão acabou por rever suas posições anteriores e emitiu parecer complementar (peça 2, pp. 78-82), onde expõe:

“7. Pois bem. O despacho em epígrafe é claro e objetivo. Modifica o entendimento da Comissão exposto no Relatório Conclusivo da TCE realizada no ICTI 26/1999.

8. Já na tomada de contas realizada no 3º ao 6º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 022/1999 verifica-se que a entidade comprovou as metas físicas pactuadas. Restou dano ao erário somente com relação às metas financeiras.

9. De outra sorte, o 3º ao 6º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 22/1999 atrelou o pagamento das parcelas pactuadas somente à comprovação das metas físicas. E as irregularidades atribuídas à Suleima Pegado na presente TCE, referiam-se ao descumprimento da Lei 8.666/1993 ou ao descumprimento de metas financeiras.

10. Quanto ao descumprimento da Lei 8.666/1993, o Despacho DPPCE/DP/SFC/CGUPR 212.522 respalda a CTCE/PA no sentido de acatá-lo. Já com relação às metas financeiras o próprio instrumento contratual e seus aditivos justificam a não imposição de responsabilidade, com dano erário, à ex-secretária do Trabalho do Pará. No máximo, cabe a aplicação de multa.

11. Portanto, razões não existem para deixar de colocar em prática o citado despacho nesse processo - conforme sugerido e aprovado pela CGU -, eis que análogo ao processo da TCE realizada no ICTI 26/1999, isentando de responsabilização, pela ocorrência de dano ao erário, a corresponsável Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária de Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA).

12. Destarte, ultimada a apuração dos fatos, no que tange ao 3º ao 6º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 22/1999, em que não se constatou a ocorrência de dano ao Erário à Suleima Pegado, a Comissão decide:

a) acatar os argumentos expostos no Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 212.522, alterar o relatório conclusivo da presente TCE e isentar de responsabilização Suleima Fraiha Pegado, ex-Secretária de Trabalho e Promoção Social (Seteps/PA) pelo dano ao erário antes lhe imputado de R\$ 105.481,00;

b) sugerir seja implementada a medida exposta no item 13 do Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 212.522, em face das irregularidades apontadas no relatório conclusivo da presente TCE;

c) notificar Suleima Fraiha Pegado para tomar ciência dessa manifestação, parte integrante do relatório conclusivo, em tudo aquilo em que com ele colidir;

d) passo seguinte, encaminhar os autos ao Secretário de Políticas Públicas de Emprego para prosseguimento desta TCE.” (grifei)

13. Ao contrário do que se era de esperar, a posição final da comissão de TCE do Ministério do Trabalho foi ignorada nas etapas internas seguintes do processo, culminando, na fase externa, na condenação da responsável pelo Tribunal.

14. Além das condições estabelecidas no contrato para a comprovação da realização dos cursos terem sido plenamente atendidas, observo que a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas é no sentido de que a confirmação da execução das metas físicas é suficiente para atestar a regularidade dos serviços prestados no âmbito dos convênios vinculados ao Planfor, mitigando-se o excessivo rigor quanto aos elementos probatórios das despesas realizadas.

15. Nesse contexto, demonstrada a prestação integral dos serviços contratados, não resta alternativa além de prover integralmente o recurso, tornando insubsistente o Acórdão 6.988/2014 – 1ª Câmara e julgando regulares com ressalva as contas de Suleima Fraiha Pegado, dando-lhe quitação.

16. Aproveitam-se os mesmos argumentos a favor dos outros corresponsáveis, o Centro Social de Valorização da Família (Cefam) e sua presidente, Delzilena Ferreira da Rocha, nos termos do art. 281 do Regimento Interno, por estarem presentes as mesmas circunstâncias objetivas. Nesse caso, porém, deve ser promovida sua exclusão da presente relação jurídica, uma vez que a responsabilidade solidária da contratada apenas subsiste quando há débito, a luz do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, divergindo, pelos motivos acima expostos, dos pareceres lançados nos autos, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de maio de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator