

## TC 023.070/2009-0

**Apensos:** TC 027.911/2014-4, TC 027.912/2014-0, TC 027.913/2014-7, TC 027.914/2014-3 e TC 027.915/2014-0.

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social no Pará - Seteps/PA

**Recorrente:** Strategia Consultores Ltda. (00.382.728/0001-25)

**Advogado:** Rafael G. Amarante OAB/DF 18.962 (procuração à peça 92).

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** TCE. Execução do plano nacional de qualificação do trabalhador –Planfor. Não comprovação da regular aplicação de parte dos valores repassados à Seteps/PA. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Ciências às partes. Recurso de revisão. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peça 112) interposto pela empresa Strategia Consultores Ltda. contra o Acórdão 1802/2012 -TCU- 2ª Câmara (peça 8, p. 69-70), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 6837/2013 – TCU – 2ª Câmara (peça 24).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão mencionada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em:

9.1. nos termos do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443/1992, rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas Sras. Suleima Frahia Pegado, Leila Nazaré Gonzaga Machado e Ana Catarina Peixoto de Brito, bem como pela empresa Strategia Consultores Ltda., sucessora da Strategia – Planejamento, projetos e Consultorias S/C Ltda;

9.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas, condenando solidariamente as Sras. Suleima Frahia Pegado, Leila Nazaré Gonzaga Machado e Ana Catarina Peixoto de Brito, e também a empresa Strategia Consultores Ltda., ao pagamento do valor de R\$ 65.636,20 (sessenta e cinco mil, seiscentos e trinta e seis reais e vinte centavos), corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora calculada a partir da data discriminada, até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (alínea ‘a’, inciso III, art. 214, do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT, atualizada monetariamente, a partir de 30/12/1999 até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar aos referidos responsáveis a multa prevista no art.19, c/c o art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, nos valores de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para a Sra. Suleima Fraiha Pegado e de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para as Sras. Leila Nazaré Gonzaga Machado e Ana Catarina Peixoto de Brito, bem como à empresa Strategia Consultores Ltda., fixando-lhes 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;

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

9.5. remeter cópia da documentação pertinente, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de TCE instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), para apurar irregularidades na execução do Contrato Administrativo 44/1999, celebrado entre a Seteps/PA e a Empresa Strategia –Consultores Ltda., objetivando promover a qualificação profissional de trabalhadores. Os recursos do referido contrato, no valor de R\$ 123.153,00 e oriundos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador –Planfôr foram repassados à Seteps/PA mediante o Convênio MTE/Sefôr/Codefat 21/1999 e Termo Aditivo 1/1999.

2.1. Em instrução original, a Secex/PA considerou comprovadas apenas as despesas no valor de R\$ 120,00, propondo, naquela oportunidade, a citação dos responsáveis pelo valor de R\$ 123.033,00 (peça 6, p. 46-47).

2.2. Entretanto, o Ministério Público junto ao TCU, reportando-se a precedentes deste Tribunal, entendeu que deveriam ficar afastadas as dívidas oriundas do descumprimento da legislação vigente e do contrato, como encargos previdenciários e fiscais pagos após a vigência do contrato, no montante de R\$ 57.796,80 (peça 7, p. 26-28). Registrou, ainda, que o Tribunal tem considerado aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovem a existência de elementos fundamentais de qualquer treinamento (instrutores, treinandos, instalações físicas, etc.). O *Parquet* propôs, então, a citação no valor de R\$ 65.636,20, em razão da ausência de documentos probatórios de sua execução (peça 7 p. 28), proposta acolhida pelo Exmo. Ministro Relator *a quo* José Jorge (peça 7, p. 29).

2.3. Após o regular desenvolvimento do processo, houve a prolação do Acórdão 1802/2012 - TCU- 2ª Câmara (peça 8, p. 69-70).

2.4. Irresignados, Sr.<sup>a</sup> Leila Nazaré Gonzaga Machado, Suleima Fraiha Pegado, Ana Catarina Peixoto de Brito e Strategia Consultores Ltda. interpuseram recursos de reconsideração, cujo julgamento resultou no Acórdão 1160/2014 – TCU – 2ª Câmara que conheceu dos recursos, porém negou-lhes provimento (peça 76).

2.5. Na presente oportunidade é interposto recurso de revisão e a análise será efetuada nos itens seguintes.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado pela Serur (peças 114-116) com despacho do Ministro-Relator Benjamin Zymler (peça 117) que concluiu pelo conhecimento do recurso sem atribuição de efeito suspensivo, nos termos dos artigos 32, III e 35, III da Lei 8.443/1992.

## EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar:
- a) se houve cerceamento de defesa;
  - b) se os documentos apresentados comprovam a realização dos cursos.

### Cerceamento de defesa

5. Diz que houve cerceamento de defesa visto que não pôde obter os documentos que necessitava junto à Administração Pública, em razão de óbice criado pela própria Administração, e, ainda, em decorrência do lapso temporal de mais de 10 anos, transcorridos entre a execução do contrato e a instauração da TCE, o que resultou da prescrição e decadência do processo administrativo 46222.006920/2001-21, instaurado no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego-SPPE/TEM (peça 112, p. 3).

### Análise

- 5.1. Tal argumento foi defendido em sede de recurso de reconsideração e foi devidamente afastado.
- 5.2. O Contrato 44/1999 foi firmado em 17/12/1999 e o prazo de vigência findava no dia 30 do mesmo mês (peça 2, p. 21 e 24).
- 5.3. A documentação comprobatória das despesas contratuais foi solicitada já em 2005, conforme Ofício 40 da Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 2, p. 60 e peça 3, p. 1).
- 5.4. Verificou-se também que o prazo de 2 anos para a instauração da TCE, pelo órgão concedente, respeitou os limites legais e já, no exercício de 2000, estava em curso auditoria do órgão concedente nos referidos gastos do convênio, como atesta a Nota Técnica 15/2001 (peça 1, p. 33-45).
- 5.5. Além disso, deve-se consignar que, no âmbito do TCU, a responsável foi devidamente citada (peça 7, p. 30 e 42), apresentou alegações de defesa que foram analisadas pelo Acórdão 1802/2012 -TCU- 2ª Câmara (peça 8, p. 69-70), interpôs recurso de reconsideração examinado pelo Acórdão 1160/2014 – TCU – 2ª Câmara (peça 76) e, na presente oportunidade, interpõe recurso de revisão.
- 5.6. Assim, não há que se falar em cerceamento de defesa.

### Suposta comprovação documental da realização dos cursos

6. O recorrente agrega aos autos, documentação com o fito de comprovar a realização dos cursos correspondente a:
- a) Contrato administrativo 44/1999 (peça 112, p. 9-13);
  - b) Proposta solicitada pelo PEP (peça 112, p. 14-22);
  - c) Relatório da empresa Strategia Consultores Ltda. e anexos (peça 112, p. 23-55)
  - d) Plano de ação gerencial (peça 112, p. 56-65)
  - e) MAPP – Método Altadir de Planejamento Popular referente às várias regionais de proteção social, todos de dezembro de 1999 (peça 112, p. 66-410).

6.1. Segundo o recorrente, os documentos foram gerados durante a execução do contrato e demonstrariam a execução dos serviços contratados.

## Análise

6.2. No TC 011.495/2012-0, 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 (Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário):

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.

6.3. Destacam-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 segundas 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."

6.4. 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).

6.5. Na mesma linha de entendimento, o Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 1.310/2014 – TCU – Plenário destacou os três elementos fundamentais probantes da realização de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas.

6.6. Balizando-se pelos elementos acima destacados passa-se a analisar o caso concreto.

6.7. Conforme se verifica do *decisum* combatido, o débito imputado no presente processo foi parcial, pois houve o acolhimento das dívidas oriundas do descumprimento da legislação vigente e do contrato, como encargos previdenciários e fiscais pagos após a vigência do contrato, no montante de R\$ 57.796,80. Houve, então, a glosa do valor de R\$ R\$ 65.636,20, em razão da ausência de documentos probatórios de sua execução.

6.8. A documentação encaminhada pelo recorrente não evidencia a realização dos cursos. Não foram enviados os documentos relativos à comprovação física correspondentes a fichas de matrícula, listas de frequência, diários de classe, relatórios de turmas, comprovantes de certificação dos treinandos, comprovantes de entrega o material didático, etc. Veja-se que, em relação a algumas regionais atendidas, o recorrente agrega lista de participantes (peça 112, p. 172, 213 e 367) e listas de frequência (peça 112, p. 248, 302, 318-319). No entanto, as listas de frequência se assemelham a listas de participantes.

6.9. Tais documentos desacompanhados dos demais retromencionados não são suficientes para comprovar a realização das ações de qualificação profissional.

## CONCLUSÃO

7. No presente processo, não se vislumbra a ocorrência de cerceamento de defesa em razão do lapso temporal de mais de 10 anos, transcorridos entre a execução do contrato e a instauração da TCE, pois a atuação do órgão concedente respeitou o prazo legal para a instauração da TCE. Além disso, no âmbito do TCU todas as oportunidades de defesa foram ofertadas à recorrente.

7.1. No que toca à documentação colacionada, verifica-se que é insuficiente para comprovar a realização dos cursos, pois não está acompanhada fichas de matrícula, listas de frequência, diários de classe, relatórios de turmas, comprovantes de certificação dos treinandos e comprovantes de entrega o material didático.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto interposto pela empresa Strategia Consultores Ltda., contra o Acórdão 1802/2012 -TCU- 2ª Câmara, retificado por inexactidão material pelo Acórdão 6837/2013 – TCU – 2ª Câmara,



propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

I – conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento,

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 16 de novembro de 2016.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**

**Auditora Federal de Controle Externo**

**Matrícula 5655-3**