

**TC 005.169/2014-3**

Natureza(s): Tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE)

Responsáveis: José Simões de Paiva Netto (066.794.807-44); Legião da Boa Vontade – LBV (33.915.604/0001-17); Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Walter Barelli (008.056.888-20)

**DESPACHO**

Trata-se de tomada de contas especial resultante de irregularidades na execução do Convênio Sert/Sine 61/1999, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do estado de São Paulo (Sert/SP) e a Legião da Boa Vontade (LBV) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. O Convênio 61/1999, com vigência de 15/9/1999 a 14/9/2000, no valor de R\$ 944.984,00, teve por objeto “a execução ações de formação profissional voltadas para a realização de cursos de Operador de Microcomputador, Secretária(o) (em geral), Recepcionista Comercial e Auxiliar de Escritório (em geral), conforme especificações constantes do projeto”. (peça 1, p. 356)

3. O plano de trabalho, datado de 18/8/1999, previa atender 6.109 pessoas, mediante a realização de 17.160 horas/aula em turmas de aproximadamente 29 alunos no município de São Paulo e sua região metropolitana, conforme quadro a seguir (peça 1, p. 304):

Curso	Total de turmas	Total de treinandos
Operador de Microcomputador (IPD, MS-DOS, Windows, Word e Excel)	18	432
Secretariado	64	1892
Recepcionista Comercial	64	1892
Auxiliar de Escritório	64	1893
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>6109</b>

4. Já o plano de aplicação dos recursos financeiros foi assim elaborado (peça 1, p. 310):

Itens	Valor (R\$)	Participação (%)
Pessoal e encargos	362.527,80	38,36
Material didático/consumo	170.097,18	18,00
Transporte de alunos	310.850,00	32,89

Seguro de vida	12.218,00	1,30
Alimentação dos alunos	62.170,00	6,58
Divulgação, manutenção predial e de equipamentos e emissão de certificados	27.121,02	2,87
<b>Total</b>	<b>944.984,00</b>	<b>100</b>

## II

5. Os pareceres precedentes propõem a impugnação pelo total dos valores repassados em razão de não terem sido apresentados elementos que comprovassem a efetiva realização dos cursos. Nesse aspecto, em especial, a unidade técnica aponta que não constam nos autos os seguintes documentos: cópias do material didático e de notas fiscais, atas de reunião pedagógica, fichas de inscrição de alunos, recibos de pagamentos aos instrutores e de entrega de vales transporte, dentre outros.

6. A respeito desses documentos observo que, embora importantes para demonstrar a regular execução do objeto pactuado, não deveriam constar da prestação de contas a ser apresentada ao órgão repassador e sim serem mantidos arquivados pela conveniente, nos termos da cláusula oitava do termo de convênio (peça 1, p. 352):

*“A LEGIÃO DA BOA VONTADE - LBV manterá arquivado em seu órgão de contabilidade analítica, à disposição das autoridades incumbidas de acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira, os documentos comprobatórios das despesas, identificados com o número de convênio.”*

7. Conquanto não seja explicitado o prazo pelos quais os documentos deveriam permanecer arquivados, o termo de convênio faz referência em outras cláusulas à Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual disciplinava a celebração de convênios por parte da Administração Pública Federal. Assim, entende-se aplicável o disposto no art. 30 dessa norma:

*“Art. 30 ...*

*§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor, do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.”* (grifou-se)

8. Ou seja, no caso concreto, a LBV deveria manter os documentos arquivados pelo prazo de cinco anos constados a partir da aprovação das contas ordinárias do órgão concedente relativa ao exercício de 2000. A dúvida que poderia surgir seria a respeito de quem seria o órgão concedente no presente caso, se o Ministério do Trabalho e Emprego, órgão dos quais os recursos do convênio são originários, ou a secretaria estadual do estado de São Paulo, que figura na condição de concedente na relação jurídica estabelecida com a LBV.

9. Pois bem, a LBV foi instada pelo Ministério do Trabalho e Emprego a apresentar os mencionados comprovantes de despesas em 22/5/2006 (peça 1, p. 294-295). Não há nos autos as datas em que teriam sido julgadas as contas do Ministério do Trabalho e Emprego ou da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do estado de São Paulo. Pode-se observar contudo que é pouco provável que as contas de qualquer uma dessas entidades – relativas ao exercício de 2000 – tenham sido aprovadas antes de 22/5/2001, fato que justificaria a entidade não ter a documentação arquivada quando da mencionada solicitação.

10. Por outro lado, a entidade aponta a ocorrência de inundação ocorrida em suas instalações na data de 25/5/2005, a qual teria destruído os comprovantes de despesas e impossibilitado sua apresentação quando solicitados. A existência da inundação não foi refutada pelo órgão repassador, o qual fez as seguintes informações:

*“70. Após o prazo decorrido, a executora informou não ser possível fornecer todos os documentos requeridos, argumentando para tanto que o local, no qual fica o seu depósito de guarda de documentos fiscais, fora atingido pelo alagamento ocorrido em consequência da água da chuva que atingiu a cidade de São Paulo no dia 25.05.2005. Para corroborar com suas alegações, apresenta informes de jornais acerca dos alagamentos e fotos tiradas pela entidade à época (doc. de fls. 66 a 76, volume I).*

*71. Por fim, a entidade apresentou algumas fichas de inscrição de treinandos que ainda restavam, em estado muito precário, o que tornou inviável o seu manuseio.*

*72. As fotos anexadas ao requerimento, principalmente as duas que estão coladas às fls. 76, demonstram que o alagamento no depósito de documentos foi parcial, não podendo se inferir se a parte atingida era, efetivamente, a dos documentos solicitados por esta CTCE.*

...

*75. Ao manter e guardar os documentos contábeis naquele local e sem as precauções necessárias, a executora assumiu o risco de tê-los perdido, não sendo cabível, mediante o que foi exposto, a alegação de ocorrência de caso fortuito ou de força maior, devido à previsibilidade do evento.”(peça 2, p. 130) (grifou-se)*

11. Com efeito, embora não se possa concluir com exatidão que os mencionados documentos foram destruídos em razão do alagamento, também não se pode afastar peremptoriamente o benefício da dúvida.

## II.1

12. No bojo do voto condutor do Acórdão 2.204/2009-Plenário, foram efetuadas as seguintes considerações acerca do tratamento que vem sendo dado por esta Corte de Contas em relação à prestação de contas dos recursos repassados no âmbito do Planfor:

*“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.”*

13. Nessa linha de entendimento, assim constou do voto condutor do Acórdão 5768/2014-2ª Câmara:

*“4. 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.”*

14. Pois bem, constam dos autos documentos com importantes informações sobre os cursos realizados, quais sejam os diários de classe e as listas de presença dos cursos ministrados. Esses documentos, registro, faziam parte da prestação de contas encaminhada ao órgão logo após o término do convênio, não cabendo, pois, a alegação de que se tratava de documentos a serem mantidos em arquivos e que foram inutilizados por força maior.

15. Acerca desses documentos, a LBV e seu presidente afirmam que: *“a maior evidência da execução dos cursos são os diários de classe, que contêm a frequência de cada aluno, comprovando a quantidade de horas de cada curso.”*

16. Com efeito, considerando a análise estritamente finalística que esta Corte de Contas vem conferindo à matéria, entendo que a análise das listas de frequência e diários de classe constitui ação primordial para ser analisada a execução do objeto ora em questão. No bojo do TC 004.809/2014-9, por exemplo, a Secex-SP fez sistematizada análise dos diários de classe e considerando a existência de outros elementos probantes, propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos responsáveis. Tal proposta sofreu a anuência do Ministério Público junto ao TCU e foi acatada pelo Tribunal mediante o Acórdão 2775/2017-1 Câmara. Nesse sentido, também menciono os Acórdãos 2.462/2010-Plenário; 7599/2012-2ª Câmara e 443/2017-1ª Câmara.

17. A respeito, o órgão repassador assim organizou as informações constantes desses documentos, considerando o quantitativo de horas de curso realizadas:

CURSO	Carga horária prevista por turma	Número de turmas	Carga horária realizada por turma	Déficit total de horas	Valor não comprovado (R\$)
Operador de microcomputador (custo da hora aula R\$ 45,60)	100	18	40	1.080	49.248,00
Recepcionista comercial (custo da hora aula R\$ 56,17)	80	64	20	3.840	215.688,00
Secretariado (custo da hora aula R\$ 56,17)	80	64	20 horas para 62 turmas e 80 horas para duas turmas	3.720	208.947,75
Auxiliar de escritório (custo da hora aula R\$ 56,20)	80	64	20 horas para 61 turmas e 80 horas para três turmas	3.660	205.686,28

16. Verificou-se, assim uma significativa diferença entre a carga horária pactuada e aquela efetivamente cumprida (peça 2, p. 148-150).

17. A razão para a apontada diferença entre a carga horária prevista e a realizada foi assim descrita pelo órgão repassador (peça, 2, p. 150):

*“107. Embora conste do Relatório de Instalação de Cursos — Anexo I (fls.173/190) que os cursos teriam início nos dias 11, 13 ou 14/10/99 (conforme escala de turmas), a SERT somente apresentou Diários de Classe contendo atividades a partir do dia 19 de novembro de 1999, com exceção das turmas n.ºs 07, 19 e 42 do curso de Auxiliar de Escritório, e das turmas n.ºs 23 e 56 do curso de Secretária(o).”*

18. Acontece que essas informações não parecem estar compatíveis com os elementos constantes nos autos. Por exemplo, analisando perfunctoriamente os documentos referentes às seis primeiras turmas apresentados na peça 11 (turmas 31 a 36 de auxiliar de escritório), verifico que indicam aulas ministradas no período de 13 de outubro a 30 novembro de 1999, com carga de 80 horas para cada turma. Ou seja, somente nessa pequena amostra já se verificou mais turmas com carga horária de 80 horas do que toda em toda a análise do órgão repassador.

19. Posto isso, restituo os autos à unidade técnica para que análise de forma sistematizada os diários de classe e as listas de frequência constantes dos autos, indicando, se for o caso, as falhas pertinentes a cada qual, de forma a permitir um adequado juízo de valor acerca da execução do objeto pactuado.

À Secex-SP.

Brasília, 15 de fevereiro de 2017.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator