

Processo 004.105/2018-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Em exame tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em decorrência de irregularidades na prestação de contas do Convênio 210/2004, celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Confederação das Mulheres do Brasil (CMB), com a utilização de recursos transferidos ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004-Sert/SP.

2. Firmado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Convênio 210/2004 teve por objetivo a realização de “ações de qualificação social e profissional em Operador de Telemarketing para 148 educandos” (peça 1, p. 285), para o que foram repassados R\$ 76.072,00 à entidade convenente.

3. O MTE (peça 4, p. 199), todavia, consignou as seguintes irregularidades:

1) não comprovação da entrega de lanches e material didático aos educandos e disponibilização de vale-transporte a um quantitativo inferior aos educandos registrados nos relatórios de frequência; 2) não comprovação da capacidade técnica dos instrutores; 3) não comprovação do encaminhamento dos educandos ao mercado de trabalho; 4) ausência de identificação do Convênio em alguns comprovantes de despesas; 5) falta de processo licitatório para aquisição de produtos/serviços para disponibilização aos treinandos e desenvolvimento das atividades; 6) divergência de informações entre os relatórios de frequência e as listas de frequência com assinatura diária dos educandos; 7) realização de pagamento após a vigência do Convênio; 8) movimentação irregular da conta do convênio em desacordo ao estipulado no artigo 20 da IN/STN 01/97; 9) liberação de recurso por parte da SERT à Entidade após a vigência do Convênio; 10) falta de supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados.

4. Em consequência, o órgão concedente concluiu ter havido dano ao erário no montante repassado (R\$ 76.072,00), sendo por ele solidariamente responsáveis a entidade beneficiária (CMB), sua presidente à época dos fatos, Sra. Márcia de Campos Pereira, e a “responsável técnica e representante da Entidade contratada que assinou o Convênio” (peça 4. p. 200), Sra. Ruth Helena Vieira Furtado (cf. peça 1, p. 307), o então secretário de emprego e relações do trabalho do Estado de

São Paulo, Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, e o ex-coordenador no âmbito daquela secretaria estadual, Sr. Carmelo Zitto Neto, (peça 5, p. 78).

5. A Secex/SP, todavia, diverge do posicionamento adotado pelo órgão concedente, ponderando que os gestores estaduais somente foram comunicados das irregularidades depois de transcorridos mais de dez anos dos fatos (peça 6, p. 4), o que prejudicaria o exercício do direito de defesa, consoante Acórdãos 1.569/2017-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) e 2.366/2017-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas).

6. Recorda, igualmente, que “em julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas” (peça 6, p. 4).

7. Com efeito, a unidade técnica pondera que a conveniente “apresentou os diários de classe (...) e as listas de frequências diária para cada turma por dia de aula com a assinatura dos treinandos” (peça 6, p. 5). Passa a secretaria, em seguida, a descartar as irregularidades enumeradas pelo MTE, arguindo que:

1) a despeito da ausência de comprovante de entrega do material didático, há comprovação de prestação do serviço gráfico mediante orçamento e notas fiscais marcadas com identificação do convênio, o que autorizaria “presumir a entrega dos materiais” (peça 6, p. 6). Quanto aos vales-transportes, o valor gasto coincidiria com a demanda prevista, o que militaria pelo afastamento da irregularidade;

2) a não comprovação da capacidade técnica dos instrutores poderia considerar-se suprida pela elaboração dos diários de classe, subsistindo somente “falha de natureza formal” (peça 6, p. 6);

3) embora os autos não tragam a relação de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho, tal falta não conduziria à irregularidade das contas;

4) a ausência de identificação do convênio recaiu apenas sobre os comprovantes de pagamento dos vales transportes e de tributos, adquiridos via documento de arrecadação de receitas federais (Darf), instrumento que não comporta a inclusão daquele tipo de informação (peça 6, p. 7);

5) a falta de processo licitatório para aquisição de bens e serviços teve sua gravidade mitigada pela realização de cotação prévia de preços e, de todo modo, seria “decorrente, em parte, da modelagem dos Convênios, não sendo suficiente para julgamento irregular das contas” (peça 6, p. 7);

6) as divergências entre os relatórios de frequência e as listas de frequências seriam “pontuais e há inúmeras situações podem justificar essas divergências” (peça 6, p. 7), de modo que não tornariam as listas inválidas para fins de comprovação;

7) os pagamentos havidos após a vigência do convênio se justificariam pelo atraso com que foram repassados os recursos à conveniente (peça 6, p. 7/8);

8) compulsando o extrato bancário (peça 2, p. 300), verificar-se-ia não teria acontecido a irregular movimentação financeira apontada pelo MTE; e

9 e 10) as questões da liberação tardia de recursos e da precariedade da supervisão exercida sobre o convênio restariam prejudicadas pelo decurso decenal entre os fatos e a comunicação aos gestores públicos estaduais.

8. Malgrado o posicionamento da unidade técnica, o Ministério Público de Contas obtempera que os “três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores,

treinandos e instalações físicas” (peça 6, p. 4) sintetizam os requisitos mitigados instituídos pela jurisprudência do TCU para aceitação de contas prestadas no âmbito do Planfor (plano antecessor do PNQ) nos casos em que a iniciativa em apreço tenha sido desenvolvida mediante contrato, e não convênio, como no presente caso.

9. A evolução jurisprudencial nesse sentido é sobejamente explanada pelo Voto condutor do Acórdão 2.398/2017-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zyler), cujo excerto ora transcrevemos:

Acontece que, em regra, essas decisões jurisprudenciais [reconhecendo “*diferenciado standard of proof relativo às prestações de contas no âmbito do Planfor*”] foram aplicadas na verificação de recursos repassados a entidades particulares mediante contratos. (...) Quando se trata de convênios, a aplicabilidade do entendimento do Ministério Público junto ao TCU é menos frequente na jurisprudência desta Corte de Contas (v.g. Acórdãos 275/2017 e 379/2016 da 1ª Câmara).

14. A distinção entre o tratamento aplicado a convênios e contratos foi bem evidenciada no voto condutor do Acórdão 2.792/2016-1ª Câmara:

“7. Situação totalmente distinta ocorre em relação ao liame estabelecido entre a Seteps/PA e a entidade executora, no caso a [entidade]. 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” (grifou-se).

15. Nessa seara, quando o Tribunal sinaliza a possibilidade de um controle mais finalístico, parece-me que ele trata, no mais das vezes, de contratos e com o intuito de mitigar as falhas que não comprometam a conclusão de que o objeto pode ser considerado executado (v.g. utilização irregular de dispensa de licitação para contratar a entidade; celebração de contrato sem a adequada especificação de seu objeto; fiscalização deficiente; previsão de pagamento antecipado sem a exigência do oferecimento de garantias, descumprimento de disposições editalícias e contratuais, dentre outras).

(...)

III

17. Quando se trata de recursos repassados mediante convênios, mesmo no âmbito do Planfor, há uma significativa corrente jurisprudencial no sentido de que o conveniente deve comprovar não apenas a realização física do objeto, mas também a regularidade das operações financeiras. Em outros termos, seria imprescindível a demonstração de que os recursos federais, de fato, custearam a realização dos cursos com recursos do Planfor (v.g. Acórdãos 7.418/2016, 5.632/2016, 4779/2016, 4600/2015, 3959/2015, todos da 1ª Câmara).

10. Ainda nessa seara, tem-se como viável o reconhecimento da execução física do convênio (realização das aulas) a partir dos diários e fichas de frequência dos cursos, cuja importância é assim salientada no Voto orientador do aresto acima tomado por paradigma:

21. Desses documentos, possuem especial relevância os diários de classe e as fichas de frequência dos cursos, os quais, consoante a jurisprudência desta Corte de Contas, podem ser considerados elementos hábeis para comprovar a execução das atividades de capacitação no âmbito do Planfor (v.g. Acórdãos 5/2004 e 2.204/2009-Plenário; 443/2017, 275/2017 e 4.107/2015, todos da 1ª Câmara e 7.599/2012, 5768/2014, ambos da 2ª Câmara). A razão para tanto é porque tais documentos indicam o local das aulas, o curso ministrado, os alunos que o frequentaram, os professores e o conteúdo ministrado em cada aula.

22. Assim, como bem salientou o Ministério Público junto ao TCU, está permitida a conclusão de que o objeto pactuado foi executado.

11. Quanto à execução financeira do ajuste, consideramos pertinentes as observações da Secex/SP, máxime em relação aos itens 4 (falta de identificação do convênio restrita aos DARFs, que usualmente não comportam a acreção de informações) e 8 (inexistência de movimentação bancária anômala, conforme demonstrado pelo extrato bancário).

12. Presentes as considerações acima, compreende-se aceitável a demonstração de execução física e lisura da gestão financeira do convênio, incluído o liame entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas. *Ipsa facto*, este representante do Ministério Público de Contas da União acompanha a proposta de arquivamento, tal como formulada pela unidade técnica (peças 6/8).

Ministério Público, em 19 de junho de 2018.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador