

TC 000.187/2014-3

Tomada de Contas Especial

Governo do Estado do Maranhão

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/SPPE 35/2003, firmado entre o órgão e o Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da então Gerência de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão (GDS/MA).

2. A avença tinha por objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (peça 1, p. 16-66). Sua execução deu-se a partir da celebração de um conjunto de contratos entre GDS/MA e diversas entidades executoras.

3. Esta TCE trata especificamente dos Contratos 109/2003, 131/2003 e 132/2003 (peça 3, p. 66), firmados entre a GDS/MA e a Cooperativa dos Prestadores de Serviços do Estado do Maranhão Ltda. (Coopesma), com o objetivo de oferecer treinamento para 546 pessoas, em diversos municípios maranhenses. O valor previsto nos três contratos somou R\$ 185.307,78 (peças 1, p. 386-402; 28, p. 72-81, e 30, p. 80-89).

4. Índícios de irregularidades na execução do Convênio 35/2003 foram apontados inicialmente pela Controladoria Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Fiscalização 532, de junho de 2005 (peça 1, p. 150-188). **No que diz respeito aos contratos examinados neste processo**, a CGU apontou o seguinte:

a) irregularidades nas listas de concluintes (participantes em duplicidade em cursos realizados simultaneamente) (peça 1, p. 154-166);

b) dispensa indevida de licitação (peça 1, p. 176-178).

5. Já o MTE, na fase interna da TCE, concluiu pela existência de débito no valor integral transferido à Coopesma, em face das irregularidades a seguir descritas (peça 3, p. 98):

“a) Inexecução dos Contratos Administrativos 109/2003 – GDS, 131/2003 – GDS e 132/2003 – GDS em decorrência da não realização/comprovação ou realização apenas parcial, pela executora, das ações de educação contratadas;

b) Ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional, **tendo em vista que a contratação da Instituição com dispensa de licitação somente ocorreu em face de sua finalidade não-lucrativa e por se concluir que seus objetivos sociais guardavam identidade com os objetivos do PNQ** (artigo 145, Decreto n° 93.872/86; artigo 93, Decreto-Lei n° 200/67; e artigo 70, caput, da CF/88);

c) Autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, com violação aos art. 62 e 63, § 2º III, da lei 4.320/64, e à cláusula 4ª do contrato;

d) Inadimplência em razão da não comprovação dos encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato, contrariando o artigo 71 da Lei nº 8.666 de 21.06.93;

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

e) Substituição, na execução dos serviços, do pessoal técnico-profissional indicado pela entidade, sem autorização da Administração, violando o § 3º do Art. 13 c/c § 10 do art. 30 da Lei 8.666/93.” (destacamos)

6. Neste Tribunal, a Secex-MA promoveu diligências à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE (SPPE-MTE) e à CGU para saneamento do processo (peças 8 e 9). Atendidas as diligências e analisada a nova documentação acostada aos autos, a unidade técnica concluiu pela redução do débito apontado pela Comissão de TCE (CTCE), sendo o novo valor atualizado inferior ao limite mínimo fixado por este Tribunal para instauração de tomada de contas especial. Estando o processo pendente de citação válida, a unidade instrutiva propõe, em pareceres uniformes, seu arquivamento (peças 35-37).

7. De minha parte, manifesto-me de acordo com o encaminhamento proposto pela Secex-MA.

8. A meu juízo, os documentos acostados aos autos formam um conjunto probatório suficiente para evidenciar a execução física e financeira da avença.

9. Nos casos ora em análise, os contratos exigiam, para liberação da primeira parcela, além da execução de 75% dos serviços contratados, a apresentação de documentos relativos à frequência das turmas, cadastramento no SIGAE e relatório do resultado da ação extraído do referido sistema (peças 1, p. 422; 28, p. 76, e 30, p. 84). Em relação à segunda parcela, além das exigências anteriores, também deveriam ser apresentados uma relação de instrutores, cópia do banco de dados do SIGAE, certificado com conteúdo programático e carga horária e relação dos educandos encaminhados ao mercado de trabalho (peças 1, p. 424; 28, p. 77, e 30, p. 85).

10. Parte importante da documentação exigida consta dos autos, como se observa nos quadros a seguir:

Quadro 1 – Contrato 109/2003

| <b>Município <sup>(1)</sup></b> | <b>Curso <sup>(1)</sup></b>                  | <b>Documentos relativos à execução</b>                                                    |
|---------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alcântara                       | Cadeira produtiva de mandioca                | (2)                                                                                       |
| Anajatuba                       | Hidroponia                                   | Folha de frequência – peça 19, p. 23                                                      |
| Icatu                           | Beneficiamento e conservação do pescado      | Folha de frequência – peça 2, p. 308-310<br>Resultado por educando – peça 2, p. 312-320   |
| Raposa                          | Beneficiamento e conservação do pescado      | Folha de frequência – peça 2, p. 276-278<br>Resultado por educando – peça 2, p. 264-274   |
| Pinheiro                        | Gestão Rural                                 | Folha de frequência – peça 2, p. 290-292<br>Resultado por educando – peça 2, p. 280-288   |
| Zé Doca                         | Produção e processamento de pimenta do reino | (2)                                                                                       |
| São João dos Patos              | Criação de pequenos animais                  | Folha de frequência – peça 2, p. 250 e 252<br>Resultado por educando – peça 2, p. 254-262 |
| Loreto                          | Criação de pequenos animais                  | Folha de frequência – peça 2, p. 236 e 238<br>Resultado por educando – peça 2, p. 240-248 |
| Itinga                          | Ovinocultura                                 | Folha de frequência – peça 2, p. 322-324<br>Resultado por educando – peça 2, p. 326-334   |
| Bom Jardim                      | Manejo e Conservação de Pastagem             | Folha de frequência – peça 2, p. 294-296<br>Resultado por educando – peça 2, p. 298-306   |

Fonte: (1) Metas – peça 1, p. 222; (2) Em que pese não terem sido encontrados documentos de comprovação da execução dos cursos previstos para os municípios de Alcântara e Zé Doca, verifica-se que os valores relativos a eles não foram transferidos à Coopesma, já que foi liberada apenas a primeira parcela prevista, no valor de R\$ 59.307,76, que, conforme parecer sobre Relatório Parcial, não incluía referidos cursos (peça 2, p. 164).

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

Quadro 2 – Contrato 131/2003

| <b>Município <sup>(1)</sup></b> | <b>Curso <sup>(1)</sup></b>               | <b>Documentos relativos à execução <sup>(2)</sup></b>                                                                                                                |
|---------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| São Luís                        | Soldador                                  | Atestado pelo gerente regional (do GDS-MA) – peça 29, p. 10-11<br>Relatório resultado por educando – peça 29, p. 98-104<br>Folha de frequência – peça 29, p. 105-107 |
| Açailândia                      | Mecânica de auto                          | Atestado pelo gerente regional (do GDS-MA) – peça 29, p. 12<br>Relatório resultado por educando – peça 29, p. 76-82<br>Folha de frequência – peça 29, p. 83-85       |
| Presidente Dutra                | Mecanização agrícola                      | Relatório resultado por educando – peça 29, p. 45-49<br>Folha de frequência – peça 29, p. 50-52                                                                      |
| Primeira Cruz                   | Beneficiamento do pescado                 | Atestado pelo gerente regional (do GDS-MA) – peça 29, p. 8<br>Relatório resultado por educando – peça 29, p. 54-60<br>Folha de frequência – peça 29, p. 61-63        |
| Bacuri                          | Conserto e Manutenção de eletrodomésticos | Relatório resultado por educando – peça 29, p. 65-71<br>Folha de frequência – peça 29, p. 72-74                                                                      |
| Paço do Lumiar                  | Corte e Costura                           | Atestado pelo gerente regional (do GDS-MA) – peça 29, p. 10-11<br>Relatório resultado por educando – peça 29, p. 87-93<br>Folha de frequência – peça 29, p. 94-96    |

Fonte: (1) Metas – peça 28, p. 42-43. (2) Relação de instrutores – peça 29, p. 13.

Quadro 3 – Contrato 132/2003

| <b>Município <sup>(1)</sup></b> | <b>Curso <sup>(1)</sup></b>            | <b>Documentos relativos à execução <sup>(2)</sup></b>                                                                                                                           |
|---------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bacabal                         | Secretária, recepcionista, telefonista | Relatório resultado por educando – peça 31, p. 51-55<br>Folha de frequência – peça 31, p. 56                                                                                    |
| Caxias                          | Almoxarife                             | Atestado de execução emitido por gerente do estado do MA – peça 31, p. 20-21<br>Relatório resultado por educando – peça 31, p. 57-60<br>Folha de frequência – peça 31, p. 61    |
| Caxias                          | Auxiliar de escritório                 | Atestado de execução emitido por gerente do estado do MA – peça 31, p. 20-21<br>Relatório resultado por educando – peça 31, p. 62-65<br>Folha de frequência – peça 31, p. 66    |
| Caxias                          | Secretaria, recepcionista, telefonista | Atestado de execução emitido por gerente do estado do MA – peça 31, p. 20-21<br>Relatório resultado por educando – peça 31, p. 67-71<br>Folha de frequência – peça 31, p. 72-74 |
| Codó                            | Beneficiamento polpas e compotas       | Relatório resultado por educando – peça 31, p. 94-98<br>Folha de frequência – peça 31, p. 99-100                                                                                |
| Codó                            | Auxiliar de escritório                 | Relatório resultado por educando – peça 31, p. 101-105<br>Folha de frequência – peça 31, p. 106-109                                                                             |
| Santa Inês                      | Secretaria, recepcionista, telefonista | Atestado de execução emitido por gerente do estado do MA – peça 31, p. 18-19<br>Relatório resultado por educando – peça 31, p. 76-80<br>Folha de frequência – peça 31, p. 81-84 |
| Timon                           | Serigrafia                             | Atestado de execução emitido por gerente do estado                                                                                                                              |

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

| Município <sup>(1)</sup> | Curso <sup>(1)</sup> | Documentos relativos à execução <sup>(2)</sup>                                                                               |
|--------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                          |                      | do MA – peça 31, p. 20-21<br>Relatório resultado por educando – peça 31, p. 85-89<br>Folha de frequência – peça 31, p. 90-93 |

Fonte: (1) Metas – peça 30, p. 7-8. (2) Relação de instrutores – peça 31, p. 22.

11. Os documentos elencados anteriormente constituem evidências da execução física dos contratos, excetuando-se, quanto ao Contrato 109/2003, os cursos previstos para os municípios de Alcântara e Zé Doca. Como assinalado pela unidade técnica, no entanto, os valores relativos a esses cursos não foram transferidos à Coopesma, uma vez que foi liberada apenas a primeira parcela prevista, no valor de R\$ 59.307,76, que, conforme parecer sobre o Relatório Parcial, não os incluía (peça 2, p. 164).

12. No que tange à **execução financeira**, verifico que as notas fiscais que embasaram os pagamentos efetuados à Coopesma relativamente aos três contratos (peças 2, p. 160; 28, p. 90 e 107; 30, p. 96, e 31, p. 4) possuem atesto do Sr. Hilton Soares Cordeiro, designado como Encarregado de Serviço de Supervisão, responsável pela elaboração dos relatórios contendo informações sobre a carga horária e a quantidade de treinandos concluintes (peças 2, p. 164; 29, p. 32 e 44; 30, p. 97, e 31, p. 6).

13. Além das notas fiscais, outros documentos evidenciam a execução financeira e o nexo de causalidade com os recursos repassados pelo MTE, conforme discriminado no quadro seguinte:

Quadro 4 – Documentos relativos à execução financeira

|                                  | Valor pago                                   | Evidências                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contrato 109/2003 <sup>(1)</sup> |                                              | Termo de adjudicação – peça 1, p. 374<br>Contrato de prestação de serviços – peça 1, p. 386-402                                                                                           |
|                                  | R\$ 59.307,76                                | Solicitação de pagamento – peça 2, p. 158<br>Nota fiscal (com atesto) – peça 2, p. 160<br>Recibo – peça 2, p. 162<br>Tela do Siafem (OB em nome da Coopesma) – peça 2, p. 212             |
| Contrato 131/2003                |                                              | Termo de adjudicação – peça 28, p. 85<br>Contrato de prestação de serviços – peça 28, p. 72-81                                                                                            |
|                                  | R\$ 40.086,60                                | Solicitação de pagamento – peça 28, p. 87<br>Nota fiscal (com atesto) – peça 28, p. 90<br>Recibo – peça 28, p. 89<br>Tela do Siafem (OB em nome da Coopesma) – peça 28, p. 102            |
|                                  | R\$ 3.475,23<br>R\$ 6.412,00<br>R\$ 3.475,00 | Solicitação de pagamento – peça 28, p. 104<br>Nota fiscal (com atesto) – peça 28, p. 107<br>Recibo – peça 28, p. 108<br>Tela do Siafem (OB em nome da Coopesma) – peça 29, p. 18, 19 e 21 |
| Contrato 132/2003                |                                              | Termo de adjudicação – peça 30, p. 76<br>Contrato de prestação de serviços – peça 30, p. 80-89                                                                                            |
|                                  | R\$ 39.534,85                                | Solicitação de pagamento – peça 30, p. 94<br>Nota fiscal (com atesto) – peça 30, p. 96<br>Recibo – peça 30, p. 95<br>Tela do Siafem (OB em nome da Coopesma) – peça 30, p. 112            |
|                                  | R\$ 13.178,30                                | Solicitação de pagamento – peça 31, p. 1<br>Nota fiscal (com atesto) – peça 31, p. 4<br>Recibo – peça 31, p. 5<br>Tela do Siafem (OB em nome da Coopesma) – peça 31, p. 26                |

(1) O valor total do contrato era de R\$ 79.077,02. No entanto, foi paga apenas a primeira parcela, correspondente a R\$ 59.307,76.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

14. Quanto aos indícios de irregularidades nas listas dos concluintes, penso que a análise da unidade técnica evidenciou que se tratou de casos pontuais, incapazes, por si sós, de comprometer a fidedignidade da documentação como um todo, sendo suficiente a glosa dos valores correspondentes conforme proposto (peça 35, p. 9-10 e 21, item 37.13). Convém lembrar que, além das falhas nas listas de concluintes, o relatório da CGU apontou, quanto aos contratos em exame, apenas mais uma irregularidade, atinente à dispensa indevida de licitação, não indicando indícios de completa inexecução da avença.

15. Acerca da supervisão da execução, que teria sido terceirizada pelo GDS-MA para o Instituto Travessia, em que pesem os esforços da Secex-MA para obter os relatórios emitidos, verifica-se que esses não foram juntados aos autos (peça 35, p. 16-17, item 34). Constam apenas relatos da CTCE no sentido de que a fiscalização deixou de ser realizada em razão de alteração de datas pela Coopesma (peça 3, p. 26), relatos que, desacompanhados de elementos adicionais que indiquem a inexecução, são, a meu ver, insuficientes para levar à glosa da totalidade dos valores repassados, como fez o MTE.

16. Além disso, deve-se ressaltar que, por força da Cláusula Terceira do Convênio MTE/SPPE 035/2003-GDS/MA (peça 1, p. 20), era obrigação do MTE, na condição de concedente, “*manter a supervisão, o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano de Trabalho*”, o que não restou evidenciado neste processo.

17. Diante desses fatos, considero que deve ser afastada a irregularidade relativa à inexecução contratual, remanescendo o débito de R\$ 3.157,49, atinente às inconsistências nos registros de frequência, conforme apurado pela Secex-MA. O diminuto valor do débito e a falta de citação dos responsáveis enseja o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do RITCU e arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa 71/2012.

18. Por fim, ainda que a proposta seja pelo arquivamento do processo, importa consignar que o exame desta TCE foi feito sobre premissas distintas daquelas corriqueiramente utilizadas na apreciação de avenças cujo objeto abrangia qualificação profissional e foram executadas em exercícios anteriores a 2003, **exercício em que os concedentes e convenientes já tinham ciência da necessidade de aprimorar as práticas concernentes à utilização dos recursos.**

19. Entendo que não se aplica ao caso vertente o cediço entendimento jurisprudencial do TCU de que bastaria, para a análise da correta aplicação desses recursos em ações de qualificação profissional, a aferição tão somente da existência do tripé alunos, professores e espaço físico – entendimento esse construído com base em diversos precedentes acerca de ajustes firmados no âmbito do Planfor, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 37/2004, 17/2005, 86/2005, 2.027/2008, 903/2009, todos do Plenário, Acórdãos 2.204/2008, 3.037/2009, 3.390/2014, 4.299/2014, 5.821/2015, 5.777/2016 e 5.926/2016, todos da 1ª Câmara, e 2.031/2013, 2.266/2013, 1.603/2015 e 1.911/2015, todos da 2ª Câmara, entre muitos outros. **Isso porque o convênio em análise foi celebrado entre a SPPE/MTE e a GDS/MA em 2003 no âmbito do PNQ, em contexto bastante diferente daquele em que foram celebrados e executados os convênios vinculados ao Planfor.**

20. No voto condutor do Acórdão 1.794/2003-TCU-Plenário, o Ministro-Relator Benjamin Zymler cuidou de delinear o contexto a ser considerado pelo Tribunal ao analisar irregularidades que, em última análise, compunham um amplo conjunto de falhas operacionais na execução do Planfor, o qual, no seu entender, vinha se desenvolvendo de forma precária em quase todo o país, com sérios problemas em sua concepção e

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

acompanhamento. Por sua clareza, permito-me transcrever trecho de seu voto, nestas palavras:

11. Preliminarmente, releva destacar algumas peculiaridades do Planfor. Conforme consignado tanto pela unidade técnica quanto pelo Ministério Público, 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. Tendo como pano de fundo essas considerações, passo a analisar a conduta desses responsáveis.

21. Portanto, as ponderações feitas pelo Tribunal em relação à conjuntura em que o Planfor se desenvolveu – as quais justificaram naquele momento a adoção de critérios menos rigorosos para a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos – não se aplicam ao exame da regularidade na execução dos convênios vinculados ao PNQ.

22. Quanto às demais irregularidades, que poderiam ensejar a aplicação de multa aos gestores, endosso a análise da unidade instrutiva no sentido de já ter operado a prescrição da pretensão punitiva, visto tratar-se de fatos ocorridos em 2003 e 2004 e não ter sido realizada, até o momento, citação válida dos responsáveis.

23. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 35-37).

*(assinado eletronicamente)*

**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

Procurador