

VOTO

O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 foi celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG) para a execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), dando margem à contratação de 43 entidades, que foram as responsáveis diretas pela aplicação dos cursos e treinamentos.

2. Fiscalização promovida em setembro de 2001 pela CGU na execução do convênio (peça 1, pp. 88-96) visitou 541 turmas de um universo de 6.942. Os trabalhos identificaram:

- a) 10 turmas inexistentes;
- b) 78 turmas com taxa de evasão superior a 10%;
- c) 2 turmas com custo acima da média do mercado; e
- d) 39 turmas com ocorrências diversas: ausência de comprovação ou redução da carga horária; instalações e/ou equipamentos inadequados; quantidade de treinandos menor que a prevista; não distribuição de incentivos (vale-transporte, lanche, cesta básica).

3. Assim, apesar de a prestação de contas do convênio ter sido inicialmente aprovada, sob os aspectos físicos e financeiros, a partir da investigação pontual conduzida pelo Controle Interno e continuada pela comissão de apuração do Ministério do Trabalho, foram instauradas 43 tomadas de contas especiais, entre as quais se situa o presente processo, que tem por objeto a apuração das ocorrências relacionadas ao Contrato 68/1999, celebrado com a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (Utramig).

4. Como assinalado pela unidade técnica, a fase interna da TCE foi conduzida inadequadamente, não reunindo os elementos necessários ao pleno saneamento do processo. Em particular, as empresas contratadas não foram notificadas, o que impôs obstáculos ao seu chamamento após o ingresso do feito no TCU, quando já eram passados mais de doze anos dos fatos. O lapso de tempo extraordinariamente longo também impossibilitou a obtenção de evidências essenciais à caracterização das irregularidades no âmbito desta Corte de Contas. O Instituto Lúmen, entidade incumbida do acompanhamento dos contratos e que poderia ter um importante acervo documental para o deslinde da matéria, foi excluído do processo e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão do MTE, que consignou ter ele demonstrado que *“informava as ocorrências de desvio das ações para que a Secretaria realizasse procedimentos para a sua correção”*.

5. Quanto à individualização do débito, a Secex/MG ressaltou a inconsistência dos procedimentos adotados nas etapas anteriores, aduzindo a seguinte consideração acerca do tema:

“Neste momento, verifica-se que não há elementos suficientes nos autos para quantificar com razoável segurança o valor do dano. Ademais, entende-se que seria inócua realizar qualquer ação de controle no sentido de reunir elementos para tanto. Primeiro, porque a entidade executora não tinha a obrigação de guardar os documentos e já descartou aqueles que possuía. Segundo, porque a fiscalização do Instituto Lúmen também era realizada por amostragem. E, terceiro, porque é improvável conseguir fazer a reconstituição dos fatos, mediante informações obtidas com ex-alunos e outras pessoas envolvidas nessas ações de qualificação. Desse modo, eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao eventual benefício.”

6. Em consequência, o prejuízo foi calculado de forma estimativa, a partir das seguintes premissas, extraídas do relatório consolidado de fiscalização da CGU:

- a) percentual de turmas com evasão maior que o tolerado igual a 14,42%;
- b) taxa de evasão média das turmas da Utramig de 30,885%;

7. Essa metodologia também não pode ser aceita, por albergar várias incongruências.

8. Primeiro, não se pode aplicar a taxa de evasão verificada para todas as turmas e contratos à Utramig. Afinal, há diversas peculiaridades a serem consideradas em relação a cada entidade

prestadora de serviço, não se podendo inferir que a inadimplência contratual ocorreu, na mesma proporção, em todas. É necessário particularizar o exame dos diversos contratos, identificando-se as falhas e o respectivo suporte probatório associado a cada um.

9. No caso da Utramig, o Controle Interno fiscalizou apenas duas turmas, com resultados totalmente divergentes.

10. O Relatório de Fiscalização 57.113/2000 (peça 1, pp. 81-83) registrou a ocorrência dos seguintes problemas em curso ministrado em Varginha/MG:

“Conforme o diário de classe e fichas de matrícula eram previstos 15 alunos, sendo que apenas 13 compareceram; destes 9 foram aprovados e 4 desistiram. Entendemos, dessa forma, que houve evasão da ordem de 31%, acima do percentual de 10% previsto.”

11. O mesmo documento alertou, porém, para possível falha na documentação utilizada como fundamento para sua conclusão, nos seguintes termos:

“Constatamos que a entidade possui controle do curso que realizou. Foram apresentados os seguintes documentos: o projeto pedagógico com a descrição dos tópicos abordados, ficha com os dados do professor e respectivo contrato, relação de alunos que fizeram o curso com os respectivos endereços e grau de aproveitamento, comprovante de pagamentos de professor, alimentação e transporte. Segundo informações da coordenadora do curso, os dados principais foram repassados para o Instituto Lumen de Pesquisa, contratado pela Setascad para realizar o acompanhamento, supervisão e avaliação do PEQ no exercício de 1999, mesmo assim foram mantidas pastas com os dados básicos de cada curso.” (grifei)

12. A outra turma da Utramig que foi fiscalizada não apresentou irregularidades, consoante atestado no Relatório de Fiscalização 57.136/2000 (peça 1, pp. 84-86), **verbis**:

“8. Conforme verificado no diário de classe, a carga horária ministrada foi a prevista no plano pedagógico. A qualificação do instrutor, conforme verificado no plano pedagógico estava adequada para as exigências do curso. Os alunos avaliaram o professor como bem qualificado. As instalações e os equipamentos utilizados são adequados. Foi fornecido vale-transporte e lanche aos alunos. Não houve fornecimento de vale-alimentação e bolsa.

(...)

9. Conforme o diário do professor, no início do curso eram 19 os alunos matriculados, sendo que todos concluíram o curso com aproveitamento, não havendo, portanto, evasão.” (grifos acrescidos)

13. Assim, a taxa média de evasão obtida pela unidade técnica também não corresponde ao verificado na pequena amostra, de apenas duas turmas, para as quais se dispõe de dados concretos. Para essas turmas, a evasão média foi de 15%, bem próxima à tolerância admitida contratualmente, de até 10% de desistências, limite até o qual não ocorre desconto no valor a ser recebido pela prestadora de serviços. Para o cálculo do débito, deve-se, portanto, considerar apenas a parcela que excede a tolerância, ou seja, no caso concreto, 5%. Substituindo esses valores na tabela elaborada pela unidade técnica, obteríamos um prejuízo estimado de apenas R\$ 3.373,53. Mas mesmo esse valor pode ser questionado, uma vez que o espaço amostral disponível não se revela adequado para representar, com significância razoável, o universo de 173 cursos ministrados pela Utramig.

14. A pequena materialidade dos valores envolvidos bem como as diversas falhas procedimentais para apuração e concretização do dano fazem-me concordar, em essência, com o entendimento do Ministério Público, que sustenta a elisão do débito.

15. Não concordo apenas com a solução sugerida pelo MP/TCU em relação ao julgamento das presentes contas. Afinal, a existência de elementos de convicção suficientes para a caracterização e quantificação do débito é pressuposto necessário para a constituição e desenvolvimento regular das tomadas de contas especiais, devendo ser arquivados, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno, os processos que falharem nesse quesito. Não se trata de negar peremptoriamente a existência de débito, mas não há como ser conclusivo na sua configuração.

16. Importante assinalar que esse encaminhamento não implica a manutenção da inscrição dos responsáveis no cadastro de inadimplentes, uma vez que se está reconhecendo a impossibilidade de aferir-se a existência de dano ao erário, situação em que o arquivamento do feito fulmina a hipótese de aperfeiçoamento da dívida.

17. Por fim, registro que, das 43 TCEs encaminhadas pelo MTE ao TCU relacionadas ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, 23 já foram liminarmente arquivadas por problemas similares ao ora encontrado na caracterização do débito.

Ante o exposto, manifesto-me em sintonia com o parecer do MP/TCU e 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 7 de julho de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator