

**TC 026.341/2013-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - SETASCAD/MG.

**Responsáveis:** Maria Lúcia Cardoso - CPF: 245.380.356-53 e Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM - CNPJ: 25.206.285/0001-42

**Advogado/Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** arquivamento

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego - SSPE/MTE, em desfavor da Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - SETASCAD/MG, em razão de irregularidades praticadas e a consequente impugnação total de despesas referentes aos recursos repassados à SETASCAD/MG, por força do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD/MG, Siafi 371621, que teve por objeto o “estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução de atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR” (v. Termo de Convênio, peça 1, p. 40-60, e Relatório de Auditoria 725/2013, peça 3, p.58).

2. O período estipulado para a execução do Convênio 035/99 foi de 22 de julho de 1999 a 30 de abril de 2003 (peça 3, p. 54), e o valor total, após diversos termos aditivos, foi de R\$ 120.138.000,00, sendo R\$ 20.503.000,00 de contrapartida do Estado de Minas Gerais, e R\$ 99.635.000,00, referente a parcela do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 5, p. 2).

3. Esta tomada de contas especial apura apenas a responsabilidade pela aplicação dos recursos, oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego, mediante o citado Convênio 035/99, pelo Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM, os quais foram repassados pela SETASCAD/MG, por intermédio do Contrato 071/99 e 1º termo aditivo. O montante repassado ao CAA/NM foi de R\$ 47.052,00 (peça 3, p. 4).

## HISTÓRICO

4. Esta tomada de contas especial cuida de verificar a malversação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, transferidos mediante o Convênio 035/99, pelo Ministério do Trabalho e Emprego ao Governo do estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, em cumprimento ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor.

5. Apesar de haver apenas um instrumento utilizado para repassar os recursos a SETASCAD, foram abertas várias tomadas de conta especiais, uma para cada entidade contratada pela Setascad, conforme Decisão 1.112/2000 - TCU - Plenário, que assim determinou o desmembramento em tomadas de contas especial específicas para cada entidade contratada, com a finalidade de permitir o exame adequado das responsabilidades de cada entidade. Apesar de a citada decisão referir-se à Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF, por se tratar de caso semelhante, a CGU determinou a aplicação do mesmo procedimento (peça 1, p. 17-19), em relação ao Convênio 035/99, firmado com a SETASCAD.

6. O Convênio 035/99-SETASCAD/MG, cujo objeto era a qualificação profissional, tinha por objetivo construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacitação e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego (peça 1, p. 26).

7. O valor original do convênio foi de R\$ 231.289.878,00, sendo R\$ 38.548.313,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 44), e para o ano de 1999, foram previstos R\$ 17.239.000,00 pelo MTE e R\$ 3.447.800,00 a cargo da SETASCAD/MG, para o treinamento de 108.000 trabalhadores (peça 1, p. 36).

7.1 Em 16/11/1999, foi publicado o Primeiro Termo Aditivo (peça 1, p. 84-90), aumentando a meta de treinamento para 131.300 trabalhadores, e o valor relativo ao ano de 1999 para R\$ 21.118.000,00, a cargo do TEM, e de R\$ 4.223.600,00, a cargo da SETASCAD/MG. O valor total do convênio aumentou para R\$ 235.944.678,00. Os valores relativos ao exercício de 1999 do convênio (R\$ 21.118.000,00) foram pagos em três ordens bancárias, nos dias 25/6/1999, 14/9/1999 e 16/11/1999 (peça 5, p. 22).

8. Com os recursos repassados pelo MTE, foram efetuados diversos pagamentos no exercício de 1999, conforme informa a Relações de Pagamentos (peça 1, p. 96-130). O CAA/NM recebeu quatro parcelas, com os valores de R\$ 11.599,20, em 16/11/1999 (peça 1, p. 106); R\$ 11.599,20, em 14/12/1999 (peça 1, p. 116); R\$ 9.738,00 e R\$ 14.115,60, em 21/12/1999 (peça 1, p. 124), totalizando R\$ 47.052,00. Esses valores repassados em novembro e dezembro de 1999 consistem na origem da presente tomada de contas especial.

9. Em fiscalização da execução do Plano Estadual de Qualificação, a Secretaria Federal de Controle Interno elaborou a Nota Técnica 35, de 24/9/2001, em que aponta diversas ocorrências de irregularidades (peça 1, p. 150-170). No caso do CAA/NM, verificou-se que não se podia obter garantia de execução dos contratos (peça 1, p. 162).

10. O Tribunal de Contas da União emitiu a Decisão 153/2002 - 1ª Câmara, em que determina, diante das ocorrências de irregularidades relatadas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, que, se for o caso, instaure a competente tomada de contas especial (v. item 8.1.1, peça 1, p. 172).

11. Às páginas 186-187 da peça 1, consta Parecer 58/99, da Assessoria Jurídica da SETASCAD/MG, atestando a legalidade da contratação do CAA/NM mediante dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da lei de Licitações, por se tratar de “instituição brasileira incumbida estatutariamente de ensino e pesquisa e desenvolvimento institucional”. Este parecer foi ratificado pelo Parecer 597/99, da Assessoria Técnica de Administração da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SERHA/ATA (peça 1, p. 188-191). Com base nos pareceres citados, a Secretária de Estado, Sr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou o Ato de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 192).

12. Às páginas 193 a 197 da peça 1, consta o Contrato 071/99, firmado em 30/9/1999, pela SETASCAD/MG com o CAA/NM, objetivando a execução de ações de qualificação e requalificação, no âmbito do Plano Estadual de Qualificação Profissional - PEQ/1999 e do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT/SETASCAD-MG.

13. O Contrato 071/99 previa, sob a responsabilidade do CAA/NM, o treinamento de 570 trabalhadores, distribuídos em 26 turmas, e com carga horária total de 1.556 horas. O valor previsto no contrato era de R\$ 57.996,00 (peça 1, p. 195), a serem pagos em quatro parcelas. A vigência do contrato era de 30/9 a 30/11/1999. O 1º Termo Aditivo do Contrato Administrativo 071/99 corrigiu o número de beneficiários para 490 trabalhadores, diminuiu a carga horária para 1.252, e o valor do

contrato para R\$ 47.052,00 (peça 1, p. 212-213), além de prorrogar a vigência para 10/12/1999. Conforme Relação de Pagamentos (peça 1, p. 96-130), o valor pago foi de R\$ 47.052,00.

14. As ordens de pagamento 1793 (de 16/11/1999), 2173 (de 12/12/1999), 2387 (de 21/12/1999) e 2386 (de 21/12/1999), respectivamente nos valores de R\$ 11.599,20, R\$ 11.599,20, R\$ 14.115,60 e R\$ 9.738,00 (v. peça 1, p. 203, 205, 208 e 211) confirmam os pagamentos ao CAA/NM.

15. Após a elaboração da Nota Técnica 35/2001, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do MTE, instituiu a Comissão de Tomadas de Contas Especial - CTCE, com a finalidade de proceder o reexame das contas do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99. Esta comissão, após as providências cabíveis, elaborou o relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 229-317) e concluiu pela responsabilização da Sr.<sup>a</sup> MARIA LÚCIA CARDOSO, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (e gestora dos recursos repassados pela União Federal e responsável pela implementação do PEQ), e do Sr. JOÃO RESENDE COSTA, Diretor da Fundação Mariana Resende Costa - FUMARC - Instituto Lúmen, entidade responsável pelo acompanhamento, supervisão e avaliação, responsável direto pelo acompanhamento das ações, com poder de provocar a SETASCAD/MG nos casos de irregularidade por parte da executora avaliada.

16. Em relação ao CAA/NM, as informações colhidas pela comissão (peça 1, p. 234-235) informam que a entidade, signatária do Contrato 71/99 e que recebeu o valor total de R\$ 47.052,00, foi notificada, mas não apresentou os documentos contábeis que atestassem o regular emprego dos recursos públicos, alegando a aplicação da IN STN 01/1997, não havendo a obrigatoriedade de guarda dos documentos após cinco anos. Nos presentes autos, não consta o Aviso de Recebimento que comprova a notificação do CAA/NM, mas consta manifestação da Secretária Executiva do CAA/NM, de 24/8/2005, nesses termos (peça 1, p. 227).

17. Após as explicações dos responsáveis Maria Lúcia Cardoso e João Resende Costa (peça 2, p. 6-18 e 19-22, respectivamente), a CTCE elaborou Relatório Final de Tomada de Contas Especial, de 10/11/2005 (peça 2, p. 23-77). O Relatório Final afirma que a CTCE, apesar de apurar outras irregularidades, limitou-se a registrar “a observância do cumprimento dos objetos contratados, ou seja, as ações constantes do Detalhamento de Cursos por Programas - Plano 1999 da SETASCAD” e que, no caso de entidades que “não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano ao erário foi considerado o total do repasse por entidade” (peça 2, p. 49, alínea “i” e item 2.8).

18. Assim, no caso do CAA/NM, que não encaminhou a documentação comprobatória da execução dos cursos para as 22 turmas contratadas, ficou ratificado o débito no valor original de R\$ 47.052,00 (peça 2, p. 53). No caso do responsável, Sr. João Resende Costa, a CTCE retificou o entendimento, excluindo sua responsabilidade, após verificar que o Instituto Lúmen informava as ocorrências de desvio das ações para que a SETASCAD realizasse procedimentos para a sua correção, de acordo com o que preconizava o contrato de supervisão firmado entre o Instituto e a SETASCAD (peça 2, p. 65). Por fim, a CTCE conclui em seu relatório pela responsabilização apenas da Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, no valor total de R\$ 15.417.272,48 (peça 2, p. 73-77).

19. Conforme informado no item 5 desta instrução, em atendimento ao disposto no Ofício 23003, da Secretaria Federal de Controle Interno, de 18/7/2007 (peça 1, p. 17-19 e peça 2, p. 85-87), que determinou o desmembramento do processo original e a instauração de processos específicos de tomadas de conta especiais, procedeu-se a composição do processo 47101.000014/2009-03, relativo ao Contrato 071/99, firmado com o CAA/NM, responsabilizando apenas a ex-Secretária de Estado de Minas Gerais, conforme decisão da comissão de TCE (v. Ata, peça 2, p. 91). Em decorrência, foi realizada a inscrição da responsabilidade, no SIAFI, da Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, mediante a Nota de Lançamento 2010NL000014, de 20/1/2010, na UG/Gestão 380908/00001, no valor de R\$ 47.052,00 (peça 2, p. 99).

20. Em ofício de 24/3/2010, a Secretaria Federal de Controle Interno, diante da decisão da comissão de TCE pela imputação de responsabilidade apenas à dirigente da entidade conveniente à época dos fatos, restituiu os autos do citado processo 47101.000014/2009-03, entre outros, para que fosse reavaliada a não inclusão das entidades contratadas, considerando a não comprovação da execução das despesas dos respectivos contratos (peça 2, p. 102-106).
21. Em ofício de 21/10/2010, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE solicitou à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE/MG, que substituiu a SETASCAD, que comprovasse a execução física e financeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD, no prazo de quinze dias, mediante a apresentação de vários documentos como comprovação do cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos dos contratos (folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos, registro de entrega de certificados); comprovação das despesas realizadas (faturas, recibos, notas fiscais, em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio); relação dos profissionais que atuaram na execução das ações ministradas com os comprovantes dos pagamentos realizados; comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas; documentos comprobatórios dos gastos com transporte e/ou alimentação (v. peça 2, p. 109-110).
22. Após um período de indefinição no âmbito do MTE, com a suspensão da comissão de TCE e a criação de um Grupo Executivo de TCE (GETCE), foi solicitado à SEDESE/MG, por intermédio do ofício, de 11/5/2012, que colocasse à disposição do GETCE os documentos originais anteriormente solicitados (v. peça 2, p. 128-129).
23. Em 29/5/2012, o GETCE encaminhou ofício à Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego - SETE/MG, secretaria que substituiu a SEDESE, relatando e solicitando justificativa para algumas impropriedades, entre elas a não apresentação dos documentos como os citados no item 21 retro (peça 2, p. 135-137).
24. Em 12/7/2012, a SETE encaminha relatório à Secretaria de Estado da Casa Civil, apresentando histórico e impropriedades encontradas na execução do Convênio 35/99, e conclui, solicitando orientação de providências, haja vista que, após 13 anos, não foi possível juntar documentação comprobatória referente a folhas de frequência, entrega de certificados, gastos com transportes e alimentação, relação de profissionais e comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, entre outros documentos citados no item 21 desta instrução. O CAA/NM não foi citado neste relatório (peça 2, p. 156-162).
25. Em 30/7/2012, a SPPE/MTE informou a realização de diligência pelo GETCE para examinar a documentação disponível (peça 2, p. 166). Após a realização da diligência, a coordenação do GETCE informou, mediante ofício de 17/8/2012, que 126 contratos continuavam pendentes de justificativas e comprovações quanto ao cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos, através da apresentação de folhas de frequência, diários de classe, registro de entrega de certificado, relação de profissionais com comprovante de pagamentos, comprovante de recolhimento de encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas, documentos comprobatórios de aquisição e distribuição de gastos de alimentação e transporte, entre outros (v. peça 2, p. 176-177). Nova diligência foi programada a partir de 22/10/2012, com o objetivo de examinar nova documentação disponibilizada pela SETE/MG (peça 2, p. 194).
26. Em decorrência da diligência efetuada, o GETCE fez juntar, às páginas deste processo, extrato do relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen a respeito do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais - 1999, especificamente referente ao serviço prestado pela entidade contratada Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM (peça 2, p. 183-187).

26.1 O Lumen relata as atividades e composição do CAA/NM, uma associação de pequenos agricultores que promove a agricultura familiar a partir de estudos, pesquisas, desenvolvimento e de sistemas de produção agropecuária e extrativista, com o objetivo de possibilitar, aos agricultores da região, mais autonomia e menos dependência de insumos industriais.

26.2 O CAA/NM, na época do relatório, contava, no seu quadro de pessoal, com a coordenação e supervisão de uma socióloga, e tinha como docentes, engenheiro agrônomo e zootecnista, com experiência em educação profissional. E tinha como infraestrutura uma sede onde poderia ministrar cursos ou locar suas dependências para o mesmo fim, além de realizar pesquisas e seminários. Neste sentido, o Lumen assevera que o “desempenho da entidade atendeu às expectativas do Planfor”, quanto à avaliação dos professores/monitores e quanto à Pesquisa de Execução do Plano (peça 2, p. 184-185).

26.3 Segundo a tabela de indicadores de eficiência (peça 2, p. 185), a demanda pelos cursos promovidos pela entidade foi satisfatória (acima de 80%), e os indicadores da amostra do Lumen apontam para uma demanda superior a 95%. No entanto, em outros parâmetros, o desempenho da entidade ficou abaixo das expectativas. Foi o caso dos índices de Aproveitamento (70%), Cobertura (67%) e Evasão (30%), quando a referência positiva seria respectivamente de 80%, 80% e 10%. Por fim, a **entidade executora foi considerada parcialmente eficiente**, ou seja, necessita melhorar seus processos para melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do EEQ/MG (peça 2, p. 186).

27. Em 17/9/2012, o SETE/MG informou que “todas as entidades foram notificadas a apresentar a documentação exigida”, sendo que algumas responderam solicitando dilação de prazo, outras informaram não possuir mais a documentação, e outras apresentaram documentação parcial (peça 2, p. 188).

27.1 Em relação ao CAA/NM, ofício da SETE/MG ao GTCE informa que não possui mais a referida documentação, sob a alegação de prescrição (v. peça 2, p. 195-196). Às páginas 197-198 da peça 2, constam Aviso de Recebimento e Notificação ao CAA/NM para que apresentasse a documentação (folhas de frequência, diários de classe, registro de entrega dos certificados, relação dos profissionais com comprovantes de pagamentos, comprovantes de recolhimento de encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas, comprovação de provisão de alimentos e transporte, etc).

27.2 O CAA/NM afirmou que houve incêndio em suas instalações em 16/12/2006, quando grande parte da documentação institucional foi perdida ou danificada, deixando-os impossibilitados de atender a solicitação da SETE/MG (peça 2, p. 199).

27.3 Como comprovação da impossibilidade alegada, o CAA/NM fez anexar Boletim de Ocorrência, bem como relatório fotográfico, demonstrando o fato, ocorrido após furto qualificado consumado e arrombamento das instalações (peça 2, p. 200-207).

27.4 Em 9/11/2012, o GETCE informa, mediante ofício ao SETE/MG, que os documentos enviados, em parte, não formaram “conjunto probatório suficiente para descaracterizar o dano ao erário levantado pela Comissão de TCE anterior” e que os dados levantados subsidiarão a elaboração do Relatório Complementar de TCE. Em anexo, o GETCE apresenta relação das entidades que não apresentaram a documentação exigida, entre elas, o CAA/NM (peça 2, p. 208-209).

28. O Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais - GETCE terminou o seu trabalho com a apresentação do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar (peça 3, p. 4-30), de 14/2/2013.

28.1 Em atendimento a determinação da CGU (v. itens 5 e 19 desta instrução), o relatório versou especificamente sobre o Contrato 071/99 e o 1º Termo Aditivo, firmado pela então SETASCAD/MG e o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM.

28.2 Em apertada síntese, o relatório complementar refaz o histórico do processo de instauração desta e das outras tomadas de contas especiais referentes ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD (itens 1 a 13 do relatório, peça 3, p. 10). Em acréscimo relevante, o relatório ainda menciona o Acórdão 1842/2011 - TCU - Plenário, a respeito de consulta formulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em que afirma que o Acórdão 1112/2000 e a Decisão 1209/2002, ambos do plenário, referiam-se especificamente à execução do Planfor no Distrito Federal. Com isso, afirma o relatório, a decisão da CGU em não certificar as contas do processo originário de TCE, e determinar a instauração de processos específicos por entidade, protelou o prosseguimento regular da TCE desde 2007 e inviabilizou o seu julgamento pelo TCU à época (v. item 14 do relatório, peça 3, p. 12). No entanto, ao tomar conhecimento do Acórdão 1842/2011 - TCU - Plenário, o processo original já estava desmembrado, razão pela qual foi mantido o desmembramento e prosseguiu a presente tomada de contas especial apenas em relação ao citado Contrato 071/99, com o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM.

28.3 Segundo o relatório, não constam dos autos os pareceres das áreas técnicas da SETASCAD/MG, com manifestações sobre o plano pedagógico, planilha de custos e cronograma de execução mencionados na Cláusula Primeira do Contrato 071/99 (peça 1, p. 193). Constam ofícios e pareceres jurídicos (peça 1, p. 182-192) favoráveis à contratação da entidade mediante dispensa de licitação, porém, não há comprovação de que os planos e projetos do CAA/NM foram submetidos à avaliação e aprovação da área técnica, e que estariam de acordo com o Planfor (peça 3, p. 12, item 15).

28.4 Cláusula Segunda do referido contrato estabelece que a SETASCAD/MG tinha a obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, verificando a eficiência e a eficácia dos cursos, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços. Também competia à SETASCAD/MG realizar os pagamentos das parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação de turmas e fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução do plano pedagógico. Todavia, não houve comprovação, por meio documental, que as ações contratadas foram executadas em sua totalidade ou que a análise da prestação de contas do contrato foi realizada e aprovada pela área competente. Os documentos fiscais apresentados (peça 1, p. 201-210) “foram atestados, sem informação da data do atesto, sem a comprovação da efetiva realização das ações contratadas, da intermediação da colocação profissional do treinando e da elevação de sua escolaridade, objetivos do PLANFOR” (peça 3, p. 14, item 18).

28.5 Em 10/11/2005, a então Comissão de Tomada de Contas Especial emitiu relatório (peça 2, p. 23-77), que aponta que as irregularidades se iniciaram ainda na fase de habilitação, pois as entidades contratadas não atenderam, à época, os requisitos fundamentais para a dispensa de licitação e comprovação de capacidade técnica. E continuaram, na fase de execução, com cursos parcialmente realizados, taxa de evasão acima do permitido, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas, conforme relatado pela Secretaria Federal de Controle, na Nota Técnica 35/2001 (citado no item 9 desta instrução, peça 1, p. 150-170). Além disso, nem a entidade nem a SETASCAD/MG enviaram, mesmo após solicitação, “os documentos hábeis a demonstrar o cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos do contrato, tais como: folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados, registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos e demais documentos que comprovariam a realização das ações contratadas” (peça 3, p. 14, itens 19 e 20).

28.6 Em relação ao desempenho do CAA/NM, o relatório do GETCE remete ao Relatório de Avaliação do Lúmen (peça 2, p. 183-187), que informa, “dentre outros fatores, que a entidade teve baixo desempenho, necessitando melhorar seus processos para cumprir as expectativas do Planfor”. Por esse motivo e pela ausência de elementos novos que atestem o cumprimento do objeto contratual, e ante o não saneamento das irregularidades apontadas nos relatórios de TCE anteriores (peça 1, p. 229-317 e peça 2, p. 23-77), conclui que o dano causado ao erário, em função da inexecução das

ações de qualificação profissional pertinentes ao Contrato 071/99 é de R\$ 47.052,00, correspondendo a 100% dos recursos públicos repassados ao CAA/NM. Assim, o GETCE considera que foi confirmado o motivo da instauração da presente TCE, que é a não comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato 071/99, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo e nos relatórios da extinta Comissão de Tomada de Contas especial (peça 1, p. 229-317 e peça 2, p. 23-77), além dos procedimentos e diligências efetuadas pelo Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especial, conforme peça 2, p. 128-211 (v. peça 3, p. 16, itens 23 a 25).

28.7 Quanto à responsabilidade dos agentes envolvidos, o relatório aponta como responsável exclusivamente a Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária da SETASCAD/MG, uma vez que era a responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 035/99, e que “não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados”, sendo, portanto, responsável pelo prejuízo de R\$ 47.052,00 apurado por esta TCE (peça 3, p. 16, item 26).

28.8 O GETCE entendeu que não caberia a inclusão da entidade e dos dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado, conforme proposta pela CGU, face o intervalo de sete anos desde a instauração inicial, em março de 2005 (atualmente, nove anos), e cita os acórdãos 1132/2007 e 494/2010, do Plenário do TCU, para demonstrar que nem sempre há a responsabilização das entidades contratadas. Também argumenta que, como os dirigentes das entidades não foram considerados responsáveis solidários quando da apuração do dano ao erário, em novembro de 2005, não foram notificados, à época, para exercerem o contraditório, contraditório este que ficaria prejudicado se fosse feito nesta fase da presente TCE, uma vez que já passou 12 anos do fato gerador (14 anos atualmente), podendo tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo TCU (peça 3, p. 26-28, itens 34 a 36).

## **EXAME TÉCNICO**

29. A presente tomada de contas especial, por motivos diversos já relatados na sessão “HISTÓRICO”, não seguiu o rito normal, demandando um período de tempo, em sua fase interna, muito além do desejável, até o seu encaminhamento para esta Corte de Contas, onde foi autuada em 19/9/2013. Os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 30/9/1999, data de assinatura do Contrato 071/99 (peça 1, p. 193-197), até 21/12/1999, data dos últimos pagamentos referentes aos serviços prestados (peça 1, p. 211). Portanto, dizem respeito a fatos ocorridos há mais de quatorze anos, com as devidas implicações jurídicas decorrentes.

30. Assim, a decisão do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE de não acatar a sugestão da CGU de responsabilizar o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA-NM pelas irregularidades apuradas nesta tomada de contas especial é de bom alvitre, uma vez que o CAA/NM não participou deste processo desde o seu nascedouro.

30.1 Segundo o relatório de tomada de contas especial, a comissão designada para a apuração das irregularidades e responsabilização dos agentes foi nomeada em 3/3/2005 (peça 1, p. 229).

30.2 O CAA/NM nunca foi notificado para que prestasse esclarecimento das irregularidades apontadas. A notificação realizada em 23/8/2012 (treze anos após a realização dos cursos para a qual foi contratado, peça 2, p. 197), não teve o caráter inquisitório, pois não houve questionamento a respeito de irregularidades, nem solicitação de apresentação de defesa; apenas a solicitação de informações e requisição de documentos.

30.3 Assim, uma responsabilização tardia do CAA/NM, passados quase quinze anos da sua contratação, iria afetar sensivelmente o princípio da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Também não poderia atender ao disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71, que prevê que, salvo determinação em contrário do TCU, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial quando “houver transcorrido prazo superior a

dez anos entre a data provável de ocorrência de dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”.

30.4 Em relação a Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, no entanto, procedeu-se a notificação das irregularidades apontadas em 18/10/2005 (v. AR, peça 2, p. 5), quando esta recebeu cópia do relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 229-317), e apresentou defesa, em 3/11/2005 (peça 1, p. 6-18). Assim, apesar do largo lapso temporal, esta responsável estaria apta para ser responsabilizada pelas irregularidades apontadas.

31. No entanto, a não inclusão da responsabilidade ao Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas é imperativa não apenas pelas condições processuais, de não ser possível de se coadunar com a ampla defesa requerida, mas também por questões de mérito.

31.1 No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar (peça 3, p. 4-30), do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais - GETCE, os tomadores de contas asseveram que a então Comissão de Tomada de Contas Especial - CTCE emitiu relatório (peça 2, p. 23-77) que aponta irregularidades como “cursos parcialmente realizados, taxa de evasão acima do permitido, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas” (item 28.5 desta instrução).

31.2 No entanto, fácil é perceber que as irregularidades apontadas se referem, de um modo geral, a casos ocorridos no decorrer da gestão do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD, mas de modo algum se aplicam, especificamente, ao Contrato 071/99, firmado pela SETASCAD/MG com o CAA/NM.

31.3 Apesar de escassos documentos que subsistiram desde a realização, em fins de 1999, dos 22 cursos ministrados pelo CAA/NM, mediante a contratação pela SETASCAD/MG, pode-se observar que o relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente do serviço prestado pelo CAA/NM (peça 2, p. 183-187), demonstram a não ocorrência das graves irregularidades citadas, como cursos parcialmente realizados ou turmas inexistentes, as quais seriam geradoras de débitos.

31.4 Percebe-se no referido relatório do Instituto Lumen, primeiramente que a CAA/NM não era uma entidade criada apenas para receber recursos públicos, como sói acontecer na administração pública. Antes, é uma organização com situação cadastral ativa junto à Receita Federal (peça 6), sem processos no âmbito desta Corte de Contas, com uma estrutura que lhe permitiria realizar as atividades para a qual foi contratada, conforme informa o relatório Lumen (peça 2, p. 184-185). Por intermédio de seu portal na rede mundial de computadores (<http://www.caa.org.br/>), é possível conhecer um pouco de sua estrutura e de suas atividades. Neste sentido, o relatório Lumen afirma que “o desempenho da atividade atendeu às expectativas do Planfor” (peça 2, p. 185).

31.5 No que diz respeito à execução das 22 turmas contratadas, o relatório Lumen, que se encontra bastante abreviado neste processo, não tem nenhuma indicação de que os cursos não foram executados ou foram parcialmente executados, ou, ainda, que não foram criadas as turmas pelas quais a SETASCAD/MG promoveu o pagamento, conforme contratado.

31.6 O relatório Lumen não se configura em um relatório contábil, mas técnico-pedagógico, que avalia a eficiência dos cursos ministrados, de acordo com parâmetros definidos no Planfor. Assim, foram medidos indicadores de eficiência quanto à demanda, quanto ao aproveitamento, quanto à cobertura (80% no mínimo); e quanto à evasão dos cursos (10%, no máximo). Neste quesito, dois cursos do CAA/NM (“Administração de empresa agrícola” e “Construção em ferro cimento”) foram definidos como eficientes em todos os quesitos. Outro da amostra (“Técnicas agrícolas”), considerou-se que atendeu o quesito de demanda, mas não provou ter a mesma eficiência nos demais quesitos (aproveitamento, cobertura e evasão). Assim, o curso sobre “Técnicas Agrícolas” contaminou a média dos demais, comprometendo a avaliação dos quesitos atendimento, cobertura e evasão da

amostra, conforme se percebe na Tabela 12 - Indicadores de eficiência por curso da amostra (peça 2, p. 185). A média abaixo de 80% no somatório da avaliação dos cursos motivou o Lumen a avaliar que, quanto à execução, a entidade teve baixo desempenho em relação a este objetivo (eficiência) e concluir que não atendeu às expectativas do Planfor (para este objetivo). No cômputo geral, no entanto, a entidade executora foi considerada parcialmente eficiente e que “necessita melhorar seus processos, tendo em vista atender às cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG”, e prossegue com recomendações gerais à entidade (peça 2, p. 186-187).

31.7 Como foi dito, a avaliação do Lumen teve caráter técnico-educativo e não contábil. Não é possível inferir a existência de dano a partir do seu relatório, pois não teve esse propósito. Também seria abusivo considerar que a eficiência parcial aferida por uma amostra dos cursos, requer um ressarcimento total do valor despendido na gestão pelo contrato - sobretudo porque um dos cursos avaliados foi considerado ineficiente e prejudicou a análise de toda a amostra. Ainda mais considerando que do total de cursos ministrados (16 cursos, segundo o Detalhamento de Cursos por Programa - Plano 1999, peça 1, p. 200), somente três constaram da amostra. O que é possível afirmar é que os cursos foram ministrados, pois, se assim não fosse, constaria do relatório Lumen a inexecução, e não uma avaliação de eficiência. Assim, não faz sentido cobrar da entidade (e também da gestora da SETASCAD/MG), um valor de débito que não se tem a mínima certeza se existiu e, se existiu, em que proporção, em relação ao total despendido.

32. O longo período de tramitação da fase interna desta tomada de contas especial e, especialmente, a determinação tardia de desmembramento do processo em função da entidade contratada parece ter prejudicado a fase de organização, principalmente o colhimento de evidências. Conforme visto, constou do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, reprisando o relatório da CTCE (item 31.1, deste relatório), irregularidades genéricas, as quais não se configuraram especificamente em relação ao CAA/NM, isto é, turmas inexistentes e cursos parcialmente realizados.

32.1 De modo semelhante, o GTCE, em seu relatório (peça 3, p. 4-30), informa a tentativa de recuperar a documentação faltante para elidir qualquer obscuridade em relação ao exato cumprimento do contrato firmado. Assim, foram expedidas notificações para que a SETE/MG, secretaria de Estado sucessora da SETASCAD/MG, e para que a entidade CAA/NM providenciassem documentos como: folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados, registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos, entre outros. Esses documentos foram, posteriormente, em 23/8/2012, cobrados do CAA/NM (peça 2, p. 197).

32.2 Ora, a entidade contratada nunca teve a responsabilidade de conservar tais documentos, ainda mais por um largo lapso temporal. Conforme se vê nos termos do contrato firmado (peça 1, p. 194-195), entre as obrigações da contratada (CAA/NM) não consta a preservação *ad aeternum* dos documentos comprobatórios, nem ao menos por um período determinado de tempo, como se tivesse que prestar contas dos recursos recebidos. Consta o compromisso de remeter à Entidade Avaliadora do PEQ/99, Instituto Lumen, a documentação referente a cada turma contratada (Cláusula Terceira, item IV, peça 1, p. 194), e “sanar falhas ou irregularidade na execução das ações, objeto deste Contrato, detectadas pela Contratante, no prazo fixado pela mesma” (Cláusula Terceira, item XIX).

32.3 A responsabilidade de supervisionar a execução dos contratos foi delegada ao Instituto Lumen. Não consta, nesse processo, os termos do contrato firmado entre a SETASCAD/MG e Lumen. Mas as informações prestadas pelo Sr. Dom Walmor Oliveira de Azevedo, em nome da Fundação Mariana Resende Costa, responsável pelo Instituto Lumen (peça 2, p. 19-22), para defesa da entidade, as quais foram aceitas pela CTCE (peça 2, p. 63), permite concluir que eram suas atribuições realizar a supervisão (in loco ou por telefone) do curso/turma, gerando o Relatório de Supervisão, contendo: nome da entidade, nome do curso, n. da turma, data de início e término, endereço, carga horária, data e modo de supervisão, situação da turma, etc. No início do curso/turma, a entidade contratada remetia a matrícula dos alunos por meio magnético, que era incorporado ao Banco de Dados. Terminado o

curso/turma, a entidade enviava a avaliação sobre o aproveitamento dos alunos no curso, segundo orientações do MTE (peça 2, p. 20). Ou seja, o Lumen detinha a responsabilidade de supervisionar a execução dos cursos. Mas esta supervisão era limitada ao caráter técnico-pedagógico dos cursos. Não lhe competia a responsabilidade de avaliação contábil e financeira, exigindo prestação de contas das entidades contratadas.

32.4 Neste sentido, a entidade contratada, por se tratar de relação comercial com o ente público, no caso, a SETASCAD/MG, não tem o dever de prestar contas, como a SETASCAD/MG tem em relação ao SSPE/MTE, por conta do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD/MG. Nos termos do art. 209, §5.º, inciso II, e §6.º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, a responsabilidade de terceiros, contratantes com a administração pública, é subsidiária, persistindo apenas em casos específicos de superfaturamento, de haver concorrido para o cometimento de dano ao erário ou de “irregularidade que não se limite ao simples descumprimento de obrigações contratuais (...)”.

32.5 Conclui-se que, não ocorrendo os casos de pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, não é cabível a responsabilização da entidade CAA/NM apenas porque os cursos ministrados, segundo avaliação do Lumen, não obtiveram a eficiência desejada (no caso, um dos três cursos fiscalizados por amostragem). Assim, não procede a afirmação, no relatório do CTCE (peça 2, p. 51, item “c”), que incumbem às instituições contratadas demonstrar, por meio de documentos idôneos, que os recursos recebidos da SETASCAD/MG foram integralmente aplicados na realização das ações de educação profissional. Trata-se de uma inversão de valores, pois não se requer da entidade contratada a prestação de contas, como se fosse um convenente.

33. Se a responsabilização da CAA/NM seria indevida pelos motivos expostos acima, os mesmos também socorrem a SETASCAD/MG, representada pela pessoa de sua ex-secretária, Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso.

33.1 Primeiro porque, não havendo, especificamente neste processo, débito constituído, não havendo dano ao erário, como se verifica pela não ocorrência dos casos das irregularidades citadas de maneira generalizada como pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, fica afastado o pressuposto de constituição válido desse processo, de acordo com o art. 5.º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71, ensejando o arquivamento nos termos do art. 212, do Regimento Interno do TCU.

33.2 Segundo porque, se irregularidades aconteceram, elas decorreram não de conduta culposa ou dolosa da então gestora da SETASCAD/MG, mas da situação inusitada de gerir, em breve espaço de tempo, recursos de grande monta, sem o devido marco regulatório. Explica-se. A bem da verdade, é dizer que a gestão do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD/MG, pelo que se percebe, incorreu em diversas falhas, talvez devido à dificuldade de gerir um instrumento com volume avantajado de recursos, com ações pulverizadas no atendimento em muitas cidades de Minas Gerais, e com elevado número de beneficiados. Somente no ano de 1999, as ações pretenderam capacitar 131.300 trabalhadores, apenas nos últimos meses do ano, no valor original de R\$ 21.118.000,00. Para se ter uma ideia da dimensão do empreendimento, foram contratadas, no PEQMG - 1999, 81 entidades para realização de 6.949 turmas em 545 municípios mineiros. Talvez a SETASCAD/MG não estivesse devidamente estruturada para gerenciar tantas ações ao mesmo tempo, o que deveria ter sido acompanhado previamente e concomitantemente pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego - SSPE/TEM.

33.3 Como se depreende do processo, o problema maior foi a garantia do controle. Como assegurar que um grande volume de recursos, despendido em breve período de tempo, no caso, de setembro a dezembro de 1999, pudesse ser executado com a devida segurança de que os recursos estavam sendo bem aplicados, considerando ainda o grande número de agente envolvidos, que são as entidades contratadas? Ao que se vê, a parte técnica-pedagógica do empreendimento se submeteu ao

crivo rigoroso do Instituto Lumen, verificando as falhas e oportunidades de melhorias dos cursos ministrados pelas entidades contratadas. Foi estabelecido, como parâmetro de fiscalização para a Entidade Avaliadora, o Instituto Lumen, que o mínimo 50% das turmas fossem supervisionadas, sendo que 25% com supervisão *in loco*, e 25% com supervisão complementar por telefone. Conforme se verifica na defesa do Sr. Dom Walmor Oliveira de Azevedo (peça 2, p. 21), na prática, o Lumen ultrapassou a meta ao atingir 51,35% de turmas supervisionadas e mais de 35% de supervisão *in loco*.

33.4 Apesar de não termos acesso direto ao contrato firmado entre a SETASCAD/MG e o Instituto Lumen, é fácil entender porque um empreendimento desta magnitude não contou com uma supervisão de 100% no local. Se assim fosse, o custo do controle seria tão elevado que inviabilizaria a realização das atividades. Por isso, pode ser considerado razoável que a supervisão fosse realizada por amostra, de 50% do universo de turmas contratadas, sendo que 25% com supervisão local. A definição de supervisão por amostragem está intrinsecamente ligada a um risco maior de irregularidades, que devem ser saneadas quando observadas.

33.5 Se a supervisão técnica-pedagógica das atividades foi realizada apenas por amostragem, o que dizer da fiscalização contábil-financeira? Nos termos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD/MG (peça 1, p. 40-60), essa fiscalização, sob a responsabilidade do MTE (Cláusula Oitava, peça 1, p. 52), seria feita mediante o envio, pelo Estado de Minas Gerais, de “relatório gerencial de acompanhamento das ações de execução de qualificação profissional dos trabalhadores, indicando o cumprimento das metas físicas e de aplicação de recursos, por programa e município”; pela “relação de funcionários, da unidade executora do Convênio, contendo nome, cargo/função, área de atuação e remuneração”; e, após o término de cada exercício, pelo “relatório analítico das ações de qualificação profissional, explicitando os resultados alcançados em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade social, ou seja, na relação entre o previsto e o realizado e nos seus impactos em matéria de geração de trabalho e renda para os treinandos”. Percebe-se que tais informações não são suficientes para, pormenorizadamente, indicar a possível inexistência de uma turma ou a execução parcial de um curso.

33.6 Os termos do citado Convênio/SETASCAD/MG 035/99 ainda registram, na Cláusula Nona (peça 1, p. 52-54), item 9.1, que os “documentos comprobatórios de receitas e despesas, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deverão ser arquivados pelo ESTADO, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União”. E, por fim, registram, na Cláusula Décima, os documentos que deveriam constar na prestação de contas do convênio, seguindo o rol previsto na Instrução Normativa 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que regia as transferências voluntárias, à época.

33.7 Como se vê, não há registro de que seriam exigidos para a comprovação documentos como folhas de frequência; diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos; registro de entrega de certificados; comprovação das despesas realizadas (faturas, recibos, notas fiscais, em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio); relação dos profissionais que atuaram na execução das ações ministradas com os comprovantes dos pagamentos realizados; comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas; documentos comprobatórios dos gastos com transporte e/ou alimentação, todas exigências feitas à SETASCAD/MG *a posteriori*. Somente após a instauração desta TCE, que o CTCE, em 21/10/2010, passou a fazer tais exigências do conveniente (v. item 21 desta instrução e peça 2, p. 109-110).

33.8 Percebe-se, portanto, que, apesar de razoável entender que tais documentos citados seriam, se apresentados, hábeis a elidir qualquer dúvida quanto à efetiva realização dos cursos, é abusivo esperar que o conveniente, ou melhor, a ex-gestora, os apresente decorridos 11 anos (14 anos, agora) do momento em que as ações foram executadas, principalmente por considerar que tais documentos não

constavam do rol de documentos necessários para a comprovação da regular aplicação dos recursos no momento da assinatura do convênio.

33.9 Temos então que, em decorrência do prolongado lapso temporal, não seria razoável exigir documentos que, outrora não foram exigidos. Um marco regulatório omissivo ou lacônico não permite que se crie, *a posteriori*, novas formas de cobrança para garantir, com total segurança, a regular aplicação dos recursos públicos, quando não foi adotado na afirmação do instrumento de transferências de recursos.

## CONCLUSÃO

34. Conclui-se, então, que uma vez que a comprovação da realização dos cursos, em todas as suas turmas previstas, se fez somente mediante a apresentação das notas fiscais (peça 1, p. 201-210) e mediante o relatório do Instituto Lumen (peça 2, p. 183-187), estas devem ser consideradas suficientes. A uma, porque não se exigiu documentos diversos previamente. A duas, porque, ainda que houvessem, não seria razoável exigí-los, após o lapso de 14 anos dos eventos relatados. E a três, porque, definitivamente, o relatório Lumen, bem como as notas fiscais apresentadas, indicam, se não com total segurança, mas com clara expectativa, que os cursos contratados foram devidamente ministrados.

34.1 Além disso, não é possível verificar, neste processo, a necessária descrição detalhada da situação que teria dado origem ao dano. Não é possível comprovar nem sequer a ocorrência do dano, pois o dano presumido alegado não está lastreado em documentos probatórios.

35. Assim, considerando que, neste processo, não está presente o pressuposto válido de constituição desta tomada de contas especial, a comprovação da ocorrência do dano ao erário, nos termos do art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71, este processo deve ser arquivado, sem julgamento do mérito, em conformidade com o art. 212, do Regimento Interno do TCU.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

36. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar:  
Benefícios diretos - Outros benefícios diretos.  
Plano Estratégico: PET-TCU 2011 a 2015  
Objetivo Estratégico: Contribuir para transparência da administração pública  
Descrição: O arquivamento do presente processo, conforme proposto no item 35 desta instrução, pode ser classificado como benefício direto (outros) desta ação de controle, em razão do exercício da competência do TCU.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

37.1 arquivar a presente tomada de contas especial contra a Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212, do RI/TCU (itens 29 a 33 desta instrução), c/c art. 5º, inciso I, e §1º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa TCU 71;

37.2 encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que hão de fundamentá-lo, à responsável arrolada neste processo.

SECEX-MG, em 17 de março de 2014.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO MARCELO SPALLA FAJARDO



AUFC - Mat. 3498-3