

TC 026.171/2013-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais - Setascad/MG - Ministério do Trabalho e Emprego/MTE

Responsável: Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53)

Advogado ou Procurador: não há

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: de 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 - SPPE/MTE, em desfavor da Sra. 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 na execução dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG (peça 1, p. 40-60) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 84-90), Siafi 371621, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego/MTE e a Setascad/MG, e cujo objeto era *"o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional 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"*, com vigência estabelecida, de acordo com a cláusula décima terceira do termo de convênio, para o período de 22/6/1999 a 28/2/2003 (peça 1, p. 58).

1.1 Cumpre ressaltar que, para a execução do referido Convênio, a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG formalizou Contratos de Prestação de Serviços Técnicos Especializados com diversas Instituições. Assim, em razão das irregularidades verificadas durante a execução, instauraram-se TCE's próprias, sendo que a presente Tomada de Contas Especial trata especificamente da análise das contas dos contratos abaixo discriminados, celebrados entre a referida Secretaria de Estado e a Fundação Movimento Direito e Cidadania - FMDC, tendo por objeto *"o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999"*.

Contrato	Descrição do contrato
Contrato 73/99 (peça 1, p. 197-201)	1 - Vigência inicial: 22/9/1999 a 30/11/1999; 2 - 1º Termo Aditivo assinado em 16/11/1999 - prorrogou prazo p/ 10/12/1999 e alterou objeto - redução de treinandos (peça 1, p. 218-219); 3 - Valor: R\$ 173.588,40; 4 - Plano de Trabalho previu 34 turmas, sendo 33 turmas com cursos diversos, no valor total de R\$ 132.188,40, e 1 turma para o curso sobre Serviço Civil Voluntário, no valor de R\$ 41.400,00 (peça 1, p. 203-204).

Contrato	Descrição do contrato
Contrato 84/99 (peça 1, p. 232-236)	1 - Vigência inicial: 22/9/1999 a 30/11/1999; 2 - 1º Termo Aditivo assinado em 8/11/1999 - prorrogou prazo p/ 10/12/1999 (peça 1, p. 252-253); 3 - Valor: R\$ 156.598,20 ; 4 - Plano de Trabalho previu 39 turmas com cursos diversos (peça 1, p. 238-241).
Contrato 146/99 (peça 1, p. 266-270)	1 - Vigência inicial: 4/10/1999 a 30/11/1999; 2 - 1º Termo Aditivo assinado em 22/11/1999 - prorrogou prazo p/ 10/12/1999 e alterou objeto - redução de turmas (peça 1, p. 285-286); 3 - Valor: R\$ 63.000,00 ; 4 - Plano de Trabalho que previa inicialmente 29 turmas, foi alterado para 21, sendo 20 turmas com cursos diversos, no valor total de R\$ 21.600,00, e 1 turma para o curso sobre Serviço Civil Voluntário, no valor de R\$ 41.400,00 (peça 1, p. 272-273).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para o período de 1999 a 2003, referentes à implementação do objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG, foram orçados no valor total de R\$ 235.944.678,00. Para o exercício de 1999, foi previsto o valor de R\$ 21.118.000,00, a ser transferido pelo MTE à Conveniente. No que se refere à contrapartida, foi previsto o valor global de R\$ 39.324.113,00, sendo estabelecido, para 1999, o valor de R\$ 4.223.600,00 a ser aplicado pela Conveniente (peça 1, p. 86-88).

2.1 Para o desenvolvimento das ações de educação profissional a serem prestadas pela Fundação Movimento Direito e Cidadania - FMDC, foi previsto o valor total de R\$ 393.186,60, sendo R\$ 82.800,00 especificamente para o programa Serviço Civil Voluntário, e R\$ 310.386,60, para diversos outros cursos.

3. Para a celebração dos referidos contratos, a diretoria de qualificação profissional, órgão técnico da Superintendência de Relação do Trabalho (SRT) alegou que, "sem outra alternativa para que a Setascad pudesse se desincumbir a tempo e modo das obrigações assumidas com o Ministério do Trabalho, através do Convênio assinado..., está sendo compelida a se valer do instituto da dispensa de licitação..." e ainda, recomendou a contratação da Fundação Movimento Direito e Cidadania - MDC, por se tratar de entidade que melhor preenche os requisitos técnicos indispensáveis à consecução dos objetivos desejados. Esclareceu também que, na avaliação procedida pela SRT, restou comprovada sua capacidade para execução dos serviços a serem prestados, tendo em vista atestados fornecidos por entidades às quais prestaram serviços anteriormente, inclusive para a própria secretaria (peça 1, p. 186-187; 223-224 e 257-258).

3.1 O parecer jurídico Setascad 55/1999, de 30/8/1999, opinou pela legalidade das contratações pretendidas, com fulcro nas disposições do inciso XIII, do artigo 24, da Lei 8666/1993 (peça 1, p. 190-191). Os pareceres técnicos SEREHA/ATA 571, 567 e 714/1999, da Assessora Chefe da Assessoria Técnica de Administração, aprovaram o parecer de ratificação de dispensa de licitação, ressaltando que a Assessoria não procedeu à análise de mérito do ato administrativo que autoriza a dispensa de licitação, quanto à razoabilidade, economicidade, moralidade e eficiência, por se tratar de ato praticado pela autoridade competente no exercício do poder discricionário (peça 1, p. 194; 229 e 263). Com base nos pareceres citados, a Secretária de Estado, Srª. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou o Ato de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 196; 231 e 265, respectivamente)

4. Foi anexada aos autos a íntegra da Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, de 24/9/2001

(peça 1, p. 150-168).

5. Em 19/6/2000, o parecer técnico emitido pela Coordenadora de Acompanhamento e Supervisão da Secretaria de Políticas Públicas, ao analisar a execução física e o cumprimento dos objetivos referentes ao convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, ressaltou que, com a celebração do termo aditivo, a meta global do estado passou a ser de qualificação/requalificação de 131.300 trabalhadores, com um investimento de R\$ 21.118.000,00 e o desenvolvimento de sete Projetos Especiais (peça 1, p. 142-144).

5.1 Quanto aos projetos especiais registrou que os resultados/produtos dos projetos especiais demonstraram que o estado tem se preocupado não só com os aspectos quantitativos, mas, sobretudo, com os aspectos qualitativos, cobrindo dimensões de eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas no âmbito do PEQ, sendo investidos recursos da ordem de R\$1.553.629,00, na execução de oito projetos, conforme discriminado abaixo:

1. Avaliação/Acompanhamento de Egressos, no valor de R\$ 686.000,00, realizado pela Fundação Mariana Resende Costa - PUC/MG;
2. Acompanhamento/Supervisão, no valor de R\$ 376.500,00, realizado pela Fundação Mariana Resende Costa - PUC/MG;
3. Capacitação das Comissões de Emprego, no valor de R\$ 86.874,00, realizado pela Escola Sindical 7 de Outubro e pela Sociedade de Usuários de Informática e Telecomunicações;
4. Informações e Bancos de Dados, no valor de R\$ 99.500,00, realizado pela Fundação Mariana Resende Costa - PUC/MG;
5. Estudos de Mercado e Clientela, no valor de R\$ 104.980,00, realizado pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino Pesquisa e Extensão;
6. Metodologias e Conceitos de Educação Profissional, no valor de R\$ 100.000,00, realizado pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino Pesquisa e Extensão;
7. Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Qualificação, no valor de R\$ 69.775,00, realizado pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino Pesquisa e Extensão e pela Fundação Mariana Resende Costa - PUC/MG;
8. Comunicação - Informando para Formar, no valor de R\$ 30.000,00, realizado pela Fundação Renato Azeredo.

6. Em 21/6/2001, a análise técnico-financeira da execução parcial do referido convênio (peça 1, p. 146) foi favorável à aprovação, e, em 27/9/2001, a Ordenadora de Despesa do Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego aprovou a prestação de contas das ações de qualificação profissional desenvolvidas pela Setascad/MG (peça 1, p. 148).

7. Em 2005, o processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado pela Portaria SPPE 10, de 3/3/2005, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário, tendo em vista os fatos apontados no Relatório de Auditoria elaborado pela Secretaria Federal de Controle, e a Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF de 24/9/2001 (peça 1, p. 13).

7.1 O Relatório da Tomada de Contas Especial, de 7/10/2005 (peça 2, p. 4-92), informou que os trabalhos da Comissão se prenderam às entidades mencionadas na Nota Técnica 35, sendo analisado 82 contratos distribuídos em 48 entidades, e que, nos casos 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. O demonstrativo elaborado pela Setascad/MG, denominado Detalhamento de Cursos por Programa - Plano 1999, foi o instrumento utilizado para a indicação do débito (no caso da Fundação Movimento Direito e Cidadania - FMDC, os demonstrativos foram inseridos na peça 1, p. 203-204; 238-241 e 272-273). Após análise dos documentos apresentados, a comissão concluiu que restou demonstrada a comprovação da aplicação dos recursos do FAT, consideradas regulares apenas cinco entidades executoras.

7.2 Para a Comissão de TCE, a entidade não apresentou os documentos que atestassem o regular emprego dos recursos públicos e, por isto, o valor do dano causado ao erário seria o total de recursos recebidos pela Fundação Movimento Direito e Cidadania - FMDC e não comprovados, no montante de R\$ 393.186,60 (peça 2, p. 43-45).

7.3 Para a demonstração do valor total imputado no processo de TCE, foram somados todos os valores sem comprovação de execução (R\$ 15.424.364,28), e deduzidos os valores referentes às devoluções realizadas pela Setascad/MG, com base nos comprovantes apresentados (R\$ 78.467,27) que totalizou o montante de R\$ 15.345.897,01 (peça 2, p. 86-87).

7.4 Transcrevemos a seguir, trechos da conclusão apresentada pela comissão no Relatório da TCE (peça 2, p. 88-89):

(...) e) Para realizar as ações de acompanhamento e fiscalização das ações a ser executada pelas contratadas a responsabilidade coube ao Instituto Lúmen. Embora se perceba que *houve* um investimento muito grande para realizar a ação contratada com a implementação de um sistema on-line que oferecesse garantia do monitoramento e acompanhamento, *vê-se* que não foi suficiente para a empreitada.

f) Não vemos como responsabilizar os servidores da secretaria, pois entre eles havia a figura do Instituto que estava diretamente acompanhando a execução do programa e somente com o certificado de regularidade do Lúmen é que era realizado o pagamento das parcelas do contrato.

g) Observe-se que não havia designação de nenhum servidor da Setascad com responsabilidade de realizar o acompanhamento a não ser o Instituto, portanto, a nosso ver os responsáveis pelo dano ao erário decorrem da ausência de acompanhamento mais efetivo, comprovado nos trabalhos de análise fundamentada nos relatórios da entidade avaliadora, onde verificamos que método utilizado foi *via* telefone e em alguns casos "in loco" e por amostragem.

h) Ao final, diante dos fatos de irregularidades detectadas pela Comissão com relação à fiscalização e execução das ações, **não ficou comprovado documentalmente** o cumprimento total dos objetos contratado, restando-nos a responsabilização pelo dano causado ao erário (grifo nosso).

7.5 Para a comissão, restou demonstrada a responsabilidade dos agentes abaixo relacionados (peça 2, p. 90-92):

a - A Secretária de Estado e a Entidade contratada para a execução dos cursos cabem responsabilidade na aplicação de recursos liberados pela União, para fazer face às despesas com o PEQ/99, tendo à signatária, no ato de sua assinatura, concordado com todas as cláusulas ali expressas.

b - Restou claro para a Comissão que os indícios apurados na Nota Técnica nº 35/2001 e alguns casos confirmados por esta CTCE, configuram que as ações da contratada ficaram a desejar, visto que se constatou que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas.

c - O Instituto Mariana Resende Costa - Lumen, contratada para realizar o acompanhamento, Supervisão e avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999, cabe responsabilidade solidária, pois era o responsável direto pela fiscalização e acompanhamento das ações.

7.5.1 Apesar de a comissão citar a responsabilidade da secretária de estado e da entidade contratada, e ainda da Fundação Mariana Resende Costa, deixou de fazer a qualificação do responsável pela entidade contratada para fins de citação.

8. Em sua defesa, apresentada em 3/11/2005 (peça 2, p. 108-111), o diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Fumarc/PUC Minas - Instituto de Pesquisa Lumen) ressaltou que a Fundação/Lumen realizou e concluiu o acompanhamento das turmas, processou os dados e informou à Setascad, consolidando-os em Relatório final. E que os relatórios do Módulo III contemplavam os dados por Entidade executora acompanhada, refletindo os dados quanto ao cumprimento das seguintes exigências contratuais: não cobrança de taxas, fornecimento de ajuda alimentação, fornecimento de material didático gratuito, fornecimento de ajuda transporte, divulgação do 0800 na sala do curso, divulgação das logomarcas. E, por último, colocou à disposição da Comissão da TCE, os Relatórios

dos Módulos II, III, IV e V, num total de 81 Volumes, caso julgasse necessário para os trabalhos da Comissão. Anexou, também, cópia do manual de relacionamento entre as entidades executoras e a entidade avaliadora, do manual do pesquisador *in loco* e por telefone - supervisão, e ainda, a relação de documentos eletrônicos disponíveis.

9. Em suas alegações apresentadas, a responsável, Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, por intermédio de seus advogados, alegou violação do princípio processual do contraditório e da ampla defesa, não tendo a chance de produzir quaisquer provas em sua defesa antes da condenação; que não lhe pode ser atribuída a responsabilidade, considerando que as suas contas somente foram reformadas pelo TCU em decisão datada de 3/5/2002, época em que a defendente já não mais ocupava a pasta da Secretaria Estadual do Trabalho, e, portanto, não tinha mais competência para gestão dos contratos celebrados pela Setascad àquela época, e a sua responsabilidade recai apenas no lapso temporal de 11 de maio de 1999 a 6 de fevereiro de 2001, período em que ocupou o cargo de Secretária Estadual do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente; que a responsabilização do servidor público ou de agente público (Secretário de Estado) somente pode ocorrer em caráter subsidiário e depois de condenado o Estado (que possui responsabilidade objetiva), mediante a instauração de processo disciplinar administrativo para verificação da culpa do agente; e, ainda, que não obteve qualquer benefício em face dos atos praticados, e crê que a condenação deveria recair às entidades que receberam os recursos oriundos do FAT (peça 2, p. 95-107).

10. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, o Relatório Final da Tomada de Contas Especial apontou as seguintes irregularidades apuradas pela Comissão na execução do convênio (peça 2, p. 138-140):

- a) descumprimento do art. 30, da IN 01/1997, que prevê a guarda dos documentos pelo prazo de cinco anos, após a provação da prestação ou tomada de contas;
- b) execução parcial ou inexecução das ações contratadas;
- c) publicação do extrato dos contratos na Imprensa oficial fora do prazo previsto na Lei 8.666/1993;
- d) contratação ausente de processo licitatório;
- e) ausência da comprovação documental da aplicação dos recursos.

10.1 De acordo com o Relatório Final da TCE, as apurações promovidas pela Comissão, inseridas no item V - Conclusão, apontaram a existência de falhas administrativas, ilegalidades e dano ao Erário na implementação dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQ de 1999, a cargo da Secretaria de Estado do Trabalho da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de MG. O dano financeiro ao Erário teve origem nas instituições executoras contratadas pelas Setascad, que não comprovaram a realização dos cursos de qualificação profissional por elas assumidas, embora tenham recebido integralmente o preço dos serviços contratados, além das ocorrências de execução parcial das ações contratadas (peça 2, p. 162).

10.2 Em 10/11/2005, após o exame das alegações de defesa e comprovada documentalmente o cumprimento de suas obrigações constantes no contrato, a Comissão decidiu excluir a responsabilidade do diretor da Fumarc, e manter a da Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável pela assinatura do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, objeto da Tomada de Contas Especial, pelo dano no valor original de R\$ 15.417.272,48 (peça 2, p. 162-166).

11. Passaremos a tratar, agora, do conteúdo do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, concluído em 18/2/2013 (peça 3, p. 148-174), ressaltando os procedimentos administrativos adotados com o objetivo de investigar a aplicação dos recursos do FAT repassados ao estado de Minas Gerais, em 1999, e iniciados em 3/3/2005.

12. Após o recebimento do referido processo de TCE, a Controladoria-Geral da União - CGU, por meio do Of./DPTCE/DP/SFC/CGU-PR 23003, de 18/7/2007 (peça 2, p. 174-176), restituiu à

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE os autos do processo da TCE para que fosse realizado o desmembramento do processo, instaurando processos específicos por contrato ou entidade contratada, em virtude do entendimento aplicado pelo Tribunal de Contas da União constante da Decisão 1.112/2000 - Plenário. Diante dessa recomendação, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego expediu a Portaria SPPE 15, de 25/4/2008 (peça 2, p. 178-179) designando Comissão para desmembrar os autos do processo de TCE acima mencionado e instaurar processos específicos para cada entidade contratada.

12.1 Em vista disso, o desmembramento dos autos da TCE, que era constituído de seis volumes, com 1.563 páginas, foi realizado e autuado 34 novos processos, por entidade executora contratada, sem emissão de novos relatórios ou revisão das apurações realizadas pela comissão de TCE anterior.

12.2 Os trinta e quatro processos de TCE concluídos em 2009 foram encaminhados à CGU, que mais uma vez os devolveu, por meio do Of./DPTCE/DP/SFC/CGU-PR 9158, de 24/3/2010 (peça 2, p. 192-193), para reavaliação quanto a não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado, uma vez que a manutenção da decisão da Comissão de TCE permitiria que as aludidas entidades continuassem aptas a contratarem com os órgãos da União por não constarem de nenhum cadastro de inadimplência, situação que ensejou a edição da Portaria SPPE 70, de 8/6/2010 (peça 2, p. 197), constituindo nova Comissão de TCE para realizar os procedimentos propostos pela CGU.

12.3 A seguir, objetivando o prosseguimento regular das Tomadas de Contas Especiais, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE constituiu o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE, por meio da Portaria SPPE 52, de 30/6/2011 (peça 2, p. 208-210), com a competência, dentre outras, de dar continuidade aos trabalhos da Comissão de Tomada de Contas Especial de que tratou a Portaria SPPE 70, de 8/6/2010, relativa ao convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99 - Setascad/MG.

12.4 A Comissão registrou também, em seu relatório, a publicação do Acórdão 1.842/2011 - Plenário pertinente à consulta formulada pelo Ministro do Trabalho e Emprego sobre a extensão, por analogia, das determinações proferidas nas Decisões Plenárias 1.112/2000 e 1.209/2002, tendo os Ministros do Tribunal de Contas da União decidido:

9.1. Conhecer da presente Consulta, formulada pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Sr. Carlos Lupi, por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, e 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, para responder ao consulente que:

9.1.1. O comando insculpido no subitem 8.1 do Acórdão 1.112/2000 - Plenário o qual determinou a instauração de Tomada de Contas Especial referente a cada entidade contratada para a execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor no Distrito Federal, no exercício de 1999, referiu-se, de forma específica à execução do mencionado programa no âmbito daquele ente federado;

9.1.2. O comando insculpido no subitem 8.3 da Decisão n. 1.209/2002 - Plenário, endereçado à Secretaria Federal de Controle Interno, teve por escopo que aquele órgão de controle verificasse de modo específico, se as Tomadas de Contas Especiais relativas aos recursos do Planfor no Distrito Federal de 1996 a 1998 e 2000 foram instauradas, de forma individualizada, por entidade contratada para executar os cursos objeto dos convênios firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego;

9.1.3. A Tomadas de Contas Especiais que não se enquadram nas situações descritas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 supra devem observar as disposições prescritas na Instrução Normativa TCU 13/1996 ou na Instrução Normativa TCU 56/2007, conforme a data de ocorrência dos fatos, podendo o Tribunal, em virtude de racionalidade administrativa, nos casos concretos, determinar a instauração das Tomadas de Contas Especiais sob outros critérios.

12.5 Sobre os pareceres das áreas técnicas do conveniente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas (peça 3, p. 158-162), a Comissão ressaltou o seguinte no

Relatório da TCE:

(...) De acordo com a Cláusula Segunda dos Contratos (fls. 106, 138 e 170) a Setascad/MG tinha obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação dos treinandos e a eficácia, em termos de empregabilidade, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços, fixando prazo para sua correção. Em adição, competia àquela Secretaria, conforme Cláusula Sexta dos Contratos (fls. 108, 140 e 172), realizar o pagamento das parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação das turmas e fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução quantitativa e qualitativa do plano pedagógico das ações contratadas, 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 daquela Secretaria no decorrer da vigência do contrato ou ao final dele. No presente caso, os documentos fiscais apresentados (fls. 114-122, 148-154 e 178-84), 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.

(...) Além disso, contratante e contratada não enviaram, mesmo havendo sido solicitado pela Comissão da TCE, 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.

(...) No tocante à condução desta TCE (...) buscou-se, por meio de solicitações e diligências, coletar subsídios e documentos que amparasse o percentual de execução das ações contratadas, com vistas à quantificação do dano pertinente aos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99, porém as diligências ficaram prejudicadas pela ausência da guarda documental, face o tempo decorrido, conforme relata o ofício Gabinete/Sete/MG 263, de 18/6/2012 (fls. 401-401, 3º volume) e ofício Sete/GAB/MG 290, de 12/7/2012 (fls. 408-414, 3º volume), relatando que a atual Secretaria de Trabalho e Emprego - Sete não dispõe dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

(...) Na diligência realizada para fins da verificação documental (fls. 462, 3º volume), verificou-se que a Fundação Movimento Direito e Cidadania, notificado pela SETE/MG (fls. 465-466, 3º volume), não encaminhou os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas, alegando, por meio do documento de folhas 467-68, que os pagamentos somente foram efetuados porque a contratada comprovou o cumprimento da prestação de serviços, atendendo as exigências contratuais e que foi fiscalizada e avaliada pelo Instituto Lúmen/PUC, portanto não resta ressalva, pendência ou débito algum referente às obrigações da contratada. Não obstante a alegação da contratada informa-se que o Relatório de Avaliação apresentado pela Fundação Maria Resende "Lúmen" - entidade contratada para efetuar a supervisão do Programa Estadual de Qualificação do ano de 1999, à SETASCAD/MG (fls. 433-55, 3º volume) menciona, dentre outros fatores, que a entidade foi considerada parcialmente eficiente na execução do PEQ/MG, necessitando melhorar seus processos para atender as cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG.

Por essa razão 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 anterior em que os fatos estão circunstanciados (fls. 203-291 e 311-338, 2º volume), conclui-se que o dano causado ao Erário em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes aos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99 firmados no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99-Setascad/MG é de R\$ 393.186,60, correspondendo a 100% dos recursos públicos repassados à Fundação Movimento Direito e Cidadania.

12.6 Com relação ao Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório Complementar (peça 3, p. 170-174), transcrevemos abaixo trechos da manifestação apresentada nos autos:

31. Na opinião deste Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99 firmados com a Fundação Movimento Direito e Cidadania, conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 38 da IN/STN 01/97.

(...) 33. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, que durante o período de vigência dos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99 era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99-Setascad/MG, no entanto, 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, conforme previsto no instrumento contratual e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional, conforme os motivos expostos nos Relatórios da Comissão de TCE anterior (fls. 203-291 e 311-338, 2º volume) e dos procedimentos e diligências realizadas pelo Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial visando o prosseguimento regular da presente TCE (fls. 377-472, 3º volume), sem obtenção de elementos novos que atestasse o cumprimento das metas pactuadas e reformasse a imputação da responsabilidade imposta pela Comissão anterior de TCE - responsável pelas apurações realizadas no ano de 2005, conforme atribuição contida na Portaria SPPE 10, de 3/3/2005 (fl. 06).

(...) 37. Vale lembrar que a entidade executora não foi considerada solidária no dano ao erário apurada na TCE concluída em novembro de 2005, portanto, não foi notificada naquela época para o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo que incluir tal entidade nesta fase como sugerido pela CGU, implicaria em notificá-la após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura dos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99, que foram firmados em 22/9/1999 e 04/10/1999 e aditivados em novembro/1999, com vigência até 10/12/1999, abrindo-se uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo, dentre vários, do julgamento exarado no TC 028.730/2011-9, Acórdão 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE, celebrado no âmbito do convênio MTb/Sefor/Codefat 14/96 - Setas/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas ilíquidáveis, com o consequente arquivamento do processo.

13. O Relatório de Auditoria 659/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 210-214), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que deverá devolver o valor original de R\$ 393.186,60.

14. No certificado de auditoria (peça 3, p. 215), o representante da CGU/MG certificou a irregularidade das contas, e o dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria, conforme parecer constante da peça 3, p. 216.

15. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria e consequentes certificado de auditoria e parecer do dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, relativas à Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 220).

EXAME TÉCNICO

16. Inicialmente, é oportuno ressaltar que, com relação ao contexto de execução do Planfor, o Ministro-Relator Benjamin Zymler, na Decisão 1.112/2000 - Plenário, dedicou trecho de seu voto especificamente a esse tema, registrando o seguinte:

(...) 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.

17. A presente tomada de contas foi instaurada em 2005 e autuada neste Tribunal em 18/9/2013. Os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 22/9/1999, data da assinatura dos contratos 73/99 e 84/99 (o contrato 146/99 foi assinado em 4/10/1999), firmados entre a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG e a Fundação Movimento Direito e Cidadania - FMDC (peça 1, p. 197-201, 232-236 e 266-270), até o dia 23/12/1999, data da liberação da última parcela dos recursos. Portanto, dizem respeito a fatos ocorridos há mais de quatorze anos.

18. Os recursos dos referidos contratos foram liberados em parcelas, conforme abaixo discriminado (peça 2, p. 44):

	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
Contrato 73/1999	1ª	34.717,68	1236	001 de 6/10/1999	11/10/1999
	2ª	34.717,68	1675	004 de 22/10/1999	4/11/1999
	3ª	52.076,52	2083	007 de 26/11/1999	1/12/1999
	4ª	52.076,52	2443	011 de 13/12/1999	22/12/1999
Contrato 84/1999	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
	1ª	31.319,64	1248	002 de 6/10/1999	14/10/1999
	2ª	31.319,64	1719	006 de 4/11/1999	9/11/1999
	3ª	46.979,46	2129	009 de 30/11/1999	9/12/1999
	4ª	46.979,46	2516	012 de 13/12/1999	23/12/1999
Contrato 146/1999	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
	1ª	12.600,00	1368	003 de 13/10/1999	22/10/1999
	2ª	12.600,00	1723	005 de 4/11/1999	9/11/1999
	3ª	18.900,00	2129	010 de 30/11/1999	9/12/1999
	4ª	18.900,00	2410	013 de 13/12/1999	22/12/1999

19. O processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário, tendo em vista os fatos apontados no Relatório de Auditoria elaborado pela Secretaria Federal de Controle, e na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, de 24/9/2001, matéria esta objeto do processo de representação aberto por esta unidade técnica (TC 009.150/2000-9).

19.1 O referido processo de representação formulada por equipe de auditoria da Secex/MG, sobre possíveis irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais - Setascad/MG foi aberto, em 2000, com relação ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, em função das seguintes ocorrências verificadas na realização de auditoria operacional referente a aplicação dos recursos do PEQ/Planfor/FAT: inconsistências no preenchimento de dados de matrícula de alunos e instrutores; dispensa e inexigibilidade de licitação não justificadas, e atraso na publicação de extrato de contrato na imprensa oficial.

19.2 O Tribunal emitiu as deliberações contidas na Decisão 1.015/2000 - Plenário (relação 14/2001, Ata 41/2001 - 1ª Câmara); na Decisão 153/2002 - 1ª Câmara e, por último, por meio do Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara.

19.3 Sobre a matéria, transcrevemos, a seguir, a íntegra do item 8.1, da Decisão 1.015/2000, proferida pelo Plenário, em 29/11/2000:

8.1 - conhecer da presente Representação e, em consequência, determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, que, no prazo de 60 dias a contar da ciência, apure as ocorrências apontadas nestes autos no tocante ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 035/99 - Setascad/MG, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, e a Setascad/MG, gestora e operadora do Plano Estadual de Qualificação - PEQ, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, de que cuida o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, informando a este Tribunal, nesse mesmo prazo, as providências adotadas.

19.4 Para maior esclarecimento das questões apontadas nestes autos, transcrevemos abaixo trechos do Relatório e a íntegra da Proposta de Decisão apresentada em 2002, sobre a matéria, pelo Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, na sessão da Primeira Câmara, de 23/4/2002:

RELATÓRIO

(...) 6. Após analisar a supramencionada documentação, que registra diversas ocorrências na execução do Planfor no Estado de Minas Gerais, a Secex/MG propõe (fls. 218/219):

“a) sejam acrescidas às determinações alvitadas às fls. 192, a serem emitidas à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, os itens abaixo:

‘b.3) examine os fatos relatados na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF da Secretaria Federal de Controle Interno (cópia anexa), avaliando a possibilidade material do levantamento censitário das ocorrências de irregularidade mencionadas pelo controle interno à vista do critério de economicidade previsto no art. 14 do Decreto-lei 200/67 e, caso aplicável, instaure a competente Tomada de Contas Especial, em especial em relação aos seguintes pontos nela contidos:

b.3.1) turmas inexistentes (dez ocorrências), cfe. tabela abaixo:

(...)

b.3.2) descumprimento de condições essenciais do contrato com a entidade (redução ou não comprovação em relação à carga horária contratada e/ou instalações/equipamentos inadequados e/ou quantidade de treinandos menor do que a prevista e/ou não distribuição aos treinandos de incentivos previstos contratualmente), conforme tabela abaixo:

(...)

b.3.3) taxas de evasão superiores a 10% por entidades (78 turmas de 28 entidades) cfe. listagem constante no item 10 da referida Nota, que não tenham sido objeto do desconto proporcional na remuneração da entidade executante, tal como contratualmente previsto;

b.3.4) eventual descumprimento dos preços fixados pelo art. 10 § 1º, da Resolução CEE/MG 51/2000 quando da contratação e efetivo pagamento de turmas, cfe. tabela abaixo:

(...)

b.3.5) alegação por parte de uma entidade contratada (Fundação de Apoio Comunitário - FAC) de não haver recebido o pagamento (R\$ 10.800,00) pelos cursos de ‘Administração Doméstica’, ‘Técnica de Fabricação de Óculos’ e ‘Atendente Social de Terceira Idade’ ministrados pela instituição, constando a mesma da prestação de contas enviada ao Ministério do Trabalho;

b.3) informe ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, das providências adotadas no cumprimento das determinações aqui contidas”.

PROPOSTA DE DECISÃO

Consoante visto no Relatório precedente, após deliberação proferida por esta Câmara nos presentes autos, ingressou na Secex/MG documento oriundo da Secretaria Federal de Controle Interno, apresentando os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados por aquela Secretaria, relativamente à execução e acompanhamento do Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais, no ano de 1999, plano este que é custeado com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador.

2. As falhas registradas no aludido trabalho assemelham-se, em natureza, às identificadas anteriormente e que resultaram, entre outras medidas, em determinação à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE, exarada por esta Câmara, no sentido de que, tendo em vista o critério da economicidade assentado no art. 14 do Decreto-lei n. 200/67, avaliasse a possibilidade de levantamento censitário das ocorrências de irregularidade na execução pelo Instituto do Trabalho Dante Pellacani, e, se fosse o caso, instaurasse a competente tomada de contas especial.

3. Convém ressaltar que a linha de deliberação acima referida fundou-se no fato de que as irregularidades na execução do contrato com o aludido Instituto foram detectadas por amostragem,

mediante entrevistas telefônicas (a ensejar ainda a adoção de outros procedimentos para fins probatórios), e, sobretudo, que configurariam, se fosse o caso, débito de pequeno valor. Assim, segundo a unidade técnica, a utilização de amostra para propiciar “um eventual ressarcimento seria claramente improdutiva” (fl. 188), cabendo uma avaliação mais abrangente pelo órgão repassador para verificar a viabilidade de possíveis medidas de ressarcimento.

4. Ademais, alertou a Secex/MG para o fato de que não existia nos contratos celebrados com as entidades executoras do PEQ, em 1999, dispositivo que as obrigasse a arquivar documentos relativos às atividades docentes, o que poderia elevar o custo de apuração das ocorrências, tendo em vista, ainda, não só a clientela (alunos distribuídos por todo o Estado de Minas Gerais), mas o transcurso de cerca de três anos dos fatos. (grifo nosso)

5. A nova documentação que ingressou posteriormente nesta Corte, resultado do trabalho produzido pela SFCI, constata irregularidades em outras entidades, além do mencionado Instituto do Trabalho Dante Pellacani. A proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica - seguindo a linha de deliberação acima referida, que alberga nítida preocupação com os custos de apuração de eventual dano em face do retorno a ser obtido - parece-me adequada, porquanto permanecem válidas, ao menos em parte, aquelas considerações que nortearam a decisão mencionada no item 2 supra. Faço apenas alguns ajustes de redação, deixando de fazer menção à possibilidade de levantamento censitário das ocorrências, pois o material coligido pela SFCI poderá mostrar-se suficiente para justificar a instauração de TCE.

6. Assim sendo, e tendo em vista que os autos não trazem valores de possíveis prejuízos, caberá à SPPE promover a devida análise das ocorrências, instaurando, caso necessário, a tomada de contas especial. Deverá, ainda, informar ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, as medidas adotadas.

7. Ressalto que as ocorrências constatadas neste processo evidenciam algumas das falhas de controle, concepção, organização e estruturação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Fat/Planfor, já identificadas pelo Tribunal em ampla auditoria realizada pela então 7ª Secex (atual 5ª Secex), que resultou em diversas recomendações e determinações exaradas por esta Corte, mediante a Decisão Plenária n. 354/2001, a alguns órgãos, entre os quais, o Ministério do Trabalho e Emprego, à SPPE e ao Conselho Deliberativo do FAT, com vistas a corrigir as deficiências detectadas.

19.5 A Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, decidiu o seguinte, em 23/4/2002, Decisão 153/2002:

8.1 - determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE que:

8.1.1 - examine as ocorrências apontadas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF da Secretaria Federal de Controle Interno, e instaure, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial.

19.6 O Tribunal, em sessão de 1º/4/2003, ao examinar novamente a referida Representação, decidiu, por meio do Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara, determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/TEM, que remetesse, a este Tribunal, por ocasião do próximo Relatório de Gestão das contas anuais, informação detalhada a respeito das pendências relativas a entidades executoras do Planfor/PEQ/MG 99, descritas no item “b”, do Ofício 717/2002-SPPE, de 18/7/2002, dirigido a esta Corte, e no Ofício 674/2002-SPPE, de 4/7/2002, dirigido à Setascad/MG; bem assim em arquivar os autos, de acordo com o parecer da Secex/MG, sem prejuízo de que seja recomendado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE que:

1. Estabeleça procedimentos definindo, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN nº 01/97, a obrigatoriedade por parte das entidades executoras dos PEQ/Planfor de manutenção de arquivos, em boa ordem, do material documental produzido na realização de cada turma do PEQ, especificando os tipos de documentos (fichas de matrícula de alunos, fichas de avaliação ou notas dos alunos, listas de presença e diários de classe) e o local de sua conservação (na sede das entidades executoras ou centralizadas na Secretaria Estadual conveniente); grifo nosso

2. Utilize tal acervo documental como fonte de informação para supervisão operacional, uma vez que:

2.1 - fornece um meio de comprovação documental (e de fácil acesso posterior) da efetiva prestação do serviço contratado em cada turma;

2.2 - representa uma eficiente modalidade de verificação de requisitos básicos dos cursos e uma sólida base para o planejamento dos exames posteriores que se façam necessários em circunstâncias de auditoria ou de apuração de eventuais denúncias;

2.3 - permite menores custos de controle, uma vez que centraliza registros de cursos ocorridos em áreas geográficas e períodos dispersos em um único local físico acessível pelos responsáveis, pela supervisão ou auditoria;

3. Considere esses registros como um mecanismo complementar à documentação manipulada nos processos formais de prestação de contas dos convênios, visto tratar-se de volumosa coleção de dados analíticos relacionados eminentemente à execução física dos serviços contratados.

19.7 Destacamos ainda que o TC 010.250/2004-0 - Tomada de Contas do Departamento de Qualificação Profissional/SPPE-MTE, exercício de 2003, julgado pelo Acórdão 1190/2010 - 2ª Câmara, contém informações relativas à implementação das determinações exaradas no Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara. A Secretaria Federal de Controle - SFC informou, no Relatório de Avaliação de Gestão (peça 5, p. 23-24), item 4.1.1.5, que a SPPE/MTE considerou regular todos os procedimentos adotados pela Setascad/MG, após análise das justificativas/esclarecimentos apresentados, e, portanto, não instaurou Tomada de Contas Especial.

20. Os relatórios Lumen anexados aos autos - módulo III - referem-se à avaliação da execução das ações de qualificação/requalificação profissional do PEQ/MG-99, por entidade executora (volume 25 - Fundação Movimento Direito e Cidadania - peça 3, p. 68-78, e volume 79 - Serviço Civil Voluntário - peça 3, p. 80-112) e, apesar de não se configurar em um relatório contábil, pode ser considerado como um elemento de realização dos cursos, conforme considerações registradas abaixo.

20.1 No volume 25, o relatório ressaltou que a Fundação Movimento Direito e Cidadania foi criada em 1993, e que desenvolve cursos de qualificação, presta assessoria jurídica para grupos e entidades na área penitenciária e para a comunidade, além de promover atividades sociais, de relações públicas e de comunicação no âmbito da organização. Tem como objetivos principais favorecer a aproximação solidária de operadores de direito com pessoas e grupos sociais empobrecidos; desenvolver cursos que possibilitem formação humana e qualificação profissional para trabalhadores geralmente excluídos da sociedade; contribuir para a pesquisa e o debate de teorias críticas do direito, da política e do Estado, em coerência com a prática de justiça solidária. Ressalta ainda que a Fundação possui uma equipe pedagógica diversificada, que inclui os campos do direito, da filosofia, da teologia, da agricultura e do sanitarismo. E, por último, em 1999, a Fundação MDC desenvolveu 43 cursos, com um total de 2.900 alunos matriculados, tendo recebido recursos no valor de R\$ 310.386,60.

20.2 Conforme já registrado no item 2.1 desta instrução, a Fundação Movimento Direito e Cidadania recebeu o valor total de R\$ 393.186,60, sendo R\$ 82.800,00 para o programa Serviço Civil Voluntário, e R\$ 310.386,60 para diversos outros cursos.

20.3 No volume 79, a Fundação Lumen registrou que o programa Serviço Civil Voluntário, projeto piloto em Minas Gerais, teve o objetivo de proporcionar ao jovem preparação para a participação social solidária e qualificação para o trabalho. A formação para a cidadania foi a tônica central do programa, que orientou as ações previstas no processo: reforço de escolaridade básica, profissionalização, prestação de serviços à comunidade, participação em eventos culturais e de esporte, oficinas e seminários avaliativos. Em Minas Gerais, sete entidades participaram da execução do programa: Centro Federal de Educação Tecnológica, Cáritas Brasileira - Regional MG, Escola Sindical 7 de Outubro, Fundação Conscienciarte, Fundação para o Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Juiz de Fora, Fundação Movimento Direito e Cidadania e Inspeção São João Bosco. Foram atendidos 643 alunos, sendo 609 aprovados, 13 reprovados e 21 desistentes, e o total de recursos destinados ao programa foi de R\$ 525.780,00.

21. Para subsidiar a análise da questão da ausência de comprovação documental da aplicação de recursos, anexamos aos autos o anexo 1 do relatório de Avaliação do Sistema de Controle do processo TC 009.150/2000-9 (peça 5), realizado em junho de 2000, por esta unidade técnica, que

contém os resultados do trabalho realizado junto à Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), na qualidade de agente gestor do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), para a coleta de dados a respeito do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/MG), oportunidade na qual puderam ser examinados, com mais detalhes, os controles da gestão e execução do plano. Anexamos também um relatório de acompanhamento de uma turma de um curso realizado pelo Instituto do Trabalho Dante Pellacani (peça 5 p. 22).

21.1 Transcrevemos abaixo trechos do relatório referentes ao mecanismo de supervisão adotado pela Setascad/MG (peça 5, p. 9-10):

O mecanismo essencial da supervisão é a cobertura, pelo Instituto Lumen, de 25% das turmas através de visitas *in loco* simultaneamente à realização dos cursos, realizando entrevistas com treinandos e instrutores, e de contatos telefônicos referentes a outras 25% das turmas. As porcentagens acima são as contratadas junto à entidade, tendo sido atingidas em seu conjunto 51,4% das turmas, abrangendo 76,1% dos municípios do Estado e 100% das entidades executoras. Trata-se do instrumento principal de verificação da execução do contrato, uma vez que alcança a execução da política pública "sobre o terreno", consistindo no mais forte instrumento de prevenção de irregularidades e dissuasão de fraudes.

Adicionalmente, a Setascad vê a disponibilização de um sistema de central telefônica ("disque 0800") como uma importante ferramenta de controle e gestão, permitindo ao público-alvo (os treinandos e demais interessados nos municípios) informar e denunciar de forma concomitante as irregularidades que possam ocorrer.

Verificamos a ocorrência de inconsistências no preenchimento de alguns dados das Fichas de Identificação de turmas, que são a principal fonte de dados para o planejamento e a amostragem da supervisão.

Verificamos ainda que não existe previsão, no sistema de controle nem nos contratos, da responsabilidade pela conservação dos documentos originais (Fichas de Matrícula preenchidas/assinadas pelos alunos, Fichas de Avaliação do Treinandos e do curso, diários de classe, listas de presença). A conservação desses documentos em boa ordem seria um importante reforço na capacidade de fiscalização, pois significaria um meio de comprovação documental (e de fácil acesso *a posteriori*) da efetiva prestação do serviço contratado. Ainda que tal comprovação evidentemente não seja absoluta, a ausência desse material (se exigido fosse em contrato) já acarretaria uma forte presunção em desfavor do executante, e diante de uma eventual denúncia de irregularidade em algum curso (especialmente feita *a posteriori*) permitiria uma sólida base para o início dos exames da supervisão com o fim de apurar a regularidade da execução contratual. Adicionalmente, a disponibilidade da documentação física do universo das turmas junto às entidades executoras representa uma eficiente modalidade de verificação de requisitos básicos dos cursos (isto é, se efetivamente ocorreram, se todos os alunos informados frequentaram o curso, se existem registros da atividade docente no diário de classe, etc.) e uma sólida base para o planejamento dos exames posteriores que se façam necessários nas circunstâncias.

Finalmente, a normativa frequentemente aplicada a convênios da área educacional voltados para o atendimento direto ao público prevê que "a obrigatoriedade do executor de manter cadastro dos usuários do programa, assim como prontuários e/ou relatórios individualizados por tipo de atendimento que permitam o acompanhamento, supervisão e controle dos serviços". De toda forma, o MTE optou por situar o convênio do Planfor sob as normas da IN-STN 01/97, que não menciona a exigência ora discutida. Isto faz com que a presente referência à IN-STN 03/93 guarde caráter exemplificativo, para menção de um instrumento de gestão e controle que já é previsto na área federal, sem transformar a sua ausência numa irregularidade formal. Inexiste na referida IN e no convênio celebrado entre o MTE e a autoridade estadual qualquer referência à manutenção desses registros.

Depois de solicitadas pela equipe informações sobre a existência de tais arquivos de material documental de cada turma, a Setascad e a entidade avaliadora examinaram a validade do mecanismo e informaram a intenção de inserir já para o PEQ/2000 a referida exigência nos contratos de execução e de utilizar uma modalidade adicional de supervisão realizada na sede da entidade executora, a partir dessa documentação. A nível nacional, porém, a aplicabilidade desse

instrumento parece ainda maior, uma vez que pode haver Estados que não mantenham os registros informatizados dos dados turma a turma, como acontece em Minas Gerais (ou podem ocorrer dificuldades de implementação sobre o terreno dos módulos do sistema SIGAE que sejam direcionados a esse fim específico). Entendemos conveniente, portanto, propor determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego no sentido de examinar a conveniência e oportunidade de incluir nos instrumentos de convênio cláusulas definindo a obrigatoriedade de manutenção de arquivos em boa ordem do material documental produzido na realização de cada turma do PEQ, especificando o tipo de documentos (tais como fichas de matrícula de alunos, fichas de avaliação ou notas dos alunos, listas de presença e diários de classe,) e o local de conservação dos mesmos (se na sede das entidades executoras - o que parece mais factível - ou centralizado na Secretaria Estadual conveniente), à semelhança do disposto no art. 8º inciso IX da IN-STN 03/93 e no art. 30 §1º da IN-STN 01/97.

21.2 Outro aspecto abordado no relatório apresentado pela equipe do Tribunal em 2000 refere-se à análise dos resultados do Planfor/PEQ/MG/99. Reproduzimos, a seguir, sobre a execução e gestão do Plano, o item 4.1, letra “F”, do relatório (peça 5, p. 17):

f) em número agregado, os dados remetidos ao Ministério do Trabalho e Emprego (concluintes de curso em cujos registros no banco de dados constava o endereço residencial do candidato) totalizam 163.260 registros, cfe, levantamento (*query*) procedido nos arquivos do sistema junto com a equipe de auditoria. Desses, registraram-se 10.497 registros em duplicidade (correspondentes a 4.843 pessoas que concluíram mais de um curso), o que resulta numa média geral de 1,04 cursos para cada uma das 157.597 pessoas atendidas pelo PEQ e de 2,17 cursos para as 4.843 pessoas que concluíram mais de um curso. Tais números não parecem indicar concentração de cursos em determinada fração da clientela. Representam ainda 92,54% de treinandos com registro de endereço no sistema (se comparados com o total de 176.418 treinandos totalizados nas fichas de matrícula de turma). Este resultado, se bem possa e deva ser aperfeiçoado, representa uma porcentagem pequena de inconsistências no registro de alunos.

22. O Relatório Anual de 1999, produzido pelo Lumen, instituto especializado no desenvolvimento de pesquisas sociais aplicadas e em estudos transdisciplinares vinculados à Fundação Mariana Resende Costa (Fumarc) e pertencente à estrutura da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), e também anexado ao processo 009.150/2000-9, foi inserido neste processo (peça 6) para subsidiar esta análise e corroborar com os dados apresentados pela própria Fundação, em sua defesa (peça 2, p. 110), que transcrevemos abaixo:

A Fundação/Lumen em suas atribuições supervisionou 3.568 turmas das 6.949 turmas contratadas, ou seja, 51,35% das turmas; supervisionou também todas as 81 entidades e 76,1% dos 545 municípios atendidos pelo PEQ/MG-1999, encontrando 253 (7,1%) turmas com alguma irregularidade, quanto ao funcionamento, ou não foram localizadas na data da visita. Já a amostra, constante do Processo de TCE contemplaram apenas 541 (7,79%) das turmas do PEQ/MG - 1999, sendo que do universo dessas 541, somente 95 (17,56%) não foram objeto de acompanhamento da Fundação/Lumen, fato este que se justifica visto que a meta contratual de supervisão da Fundação/Lumen era de 50% (no mínimo, 25% *in loco* e complementar por telefone, até 25%) das turmas, não sendo, portanto, exigido cem por cento.

Ressalta-se que a Fundação/Lumen considerou de maior relevância para o processo de supervisão a realização desta atividade *in loco*, sendo que mais de 35% das turmas foram acompanhadas desta forma, superando, portanto, o nível de exigência do Contrato.

22.1 Segundo o relatório produzido pela Lumen (peça 6, p. 13), cada entidade foi avaliada a partir da verificação e análise do perfil da clientela por ela atendida; do seu quadro de formadores (instrutores); das tendências, contradições e implicações do processo didático-pedagógico dos cursos por ela ofertados; dos seus recursos humanos e infraestrutura; da execução de suas ações de qualificação/requalificação profissional; da adequação de seus cursos, tendo em vista as expectativas do PEQ e do Planfor; e os seus indicadores de eficiência.

23. Acórdão 578/2003 TCU - 1ª Câmara, reproduzido no item 19.6 desta instrução, propôs recomendação à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e

Emprego - SPPE/TEM, no sentido de estabelecer procedimentos definindo, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 01/1997, a obrigatoriedade, por parte das entidades executoras dos PEQ/Planfor, de manutenção de arquivos, em boa ordem, do material documental produzido na realização de cada turma do PEQ, **especificando os tipos de documentos (fichas de matrícula de alunos, fichas de avaliação ou notas dos alunos, listas de presença e diários de classe)** e o local de sua conservação (na sede das entidades executoras ou centralizadas na Secretaria Estadual conveniente) Grifo nosso.

24. Apesar de escassos documentos que subsistiram desde a realização, em fins de 1999, dos cursos ministrados pela Fundação Movimento Direito e Cidadania, mediante a contratação pela SETASCAD/MG, pode-se observar que os relatórios de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente do serviço prestado pela entidade, e do projeto piloto em Minas, do Serviço Civil Voluntário, pode-se concluir que os resultados apresentados apontaram algumas lacunas e insuficiências no desempenho da entidade em relação ao planejamento/execução dos cursos do PEQ/1999, mas em nenhum momento aponta alguma irregularidade que seria geradora de débito.

25. No caso em exame, não ocorre a ausência de comprovação da aplicação dos recursos repassados, mas de alguns documentos para garantir com total segurança a regular aplicação dos recursos. Apesar da ausência dos documentos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos, essa aplicação pode ser comprovada pelos resultados apresentados pela entidade responsável pela supervisão, Fundação Lumen.

25.1 Ademais, o próprio Tribunal já havia reconhecido a ausência, nos contratos celebrados com as entidades executoras do PEQ, em 1999, de dispositivo que as obrigasse a arquivar documentos relativos às atividades docentes (ver subitem 19.4 desta instrução), o que motivou a determinação exarada no Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE, para que estabelecesse procedimentos definindo, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 01/1997, a obrigatoriedade, por parte das entidades executoras dos PEQ/Planfor, de manutenção de arquivos, em boa ordem, do material documental produzido na realização de cada turma do PEQ, especificando os tipos de documentos (fichas de matrícula de alunos, fichas de avaliação ou notas dos alunos, listas de presença e diários de classe) e o local de sua conservação.

25.2 Com essa determinação, procurou-se suprir uma das lacunas verificadas na execução do PEQ/Planfor, que funcionou de forma precária, como bem salientou o Ministro-Relator Benjamin Zymler, na Decisão 1.112/2000 - Plenário, em seu voto, e reproduzido no item 16 desta instrução.

25.3 Por conta dessa desorganização operacional identificada na execução do PEQ/Planfor em 1999, e depois de transcorridos mais de quatorze anos desses fatos, não se mostra razoável imputar débitos por conta da ausência de documentos que não estavam previstos nos contratos com as entidades executoras, principalmente quando existem relatórios do Instituto Lumen, entidade contratada para supervisionar o programa, que nos permitem inferir que esses cursos foram realizados.

25.4 Além disso, condenar-se a responsável ao recolhimento da importância aos cofres públicos configuraria enriquecimento ilícito da administração, já que esta se apropriou dos resultados dos serviços prestados.

25.5 Não havendo, especificamente neste processo, débito constituído, não havendo dano ao erário, como se verifica pelos documentos acostados aos autos e pelos relatórios Lumen 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.

CONCLUSÃO

26. 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. 205-217, 242-251 e 274-284) e mediante o relatório do Instituto Lumen (peça 3, p. 68-112), conclui-se que estas devem ser

consideradas suficientes. A uma, porque não se exigiu documentos diversos previamente. A duas, porque, ainda que houvesse, 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.

26.1 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.

27. 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, cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212, do RI/TCU (itens 16-25 acima).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

28. 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 processo, conforme proposto no item 27 desta instrução, pode ser classificado como benefício direto (outros) desta ação de controle, em razão do exercício da competência do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida a Sra. Maria Lúcia Cardoso.

SECEX-MG, em 28 de março de 2014.

(Assinado eletronicamente)

LÚCIA HELENA TEIXEIRA BRAGA

AUFC - Mat. 2492-9