

TC 026.058/2013-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG e 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. 45-65) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 87-93), 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. 45 e 63).

1.1 Cumpre ressaltar que, para a execução do referido Convênio, a 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 do contrato 091/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Associação Mineira de Paraplégicos, 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"*.

1.1.1 O Contrato 091/1999 (peça 1, p. 195-199), no valor de R\$ 34.329,60, tinha por objeto o treinamento de 166 trabalhadores, distribuídos em 11 turmas e carga horária total de 1.584 horas. Foi assinado em 29/9/1999, e estabelecia a vigência até 30/11/1999. O 1º Termo Aditivo, assinado em 8/11/1999, prorrogou o prazo para 10/12/1999 (peça 1, p. 214-215).

HISTÓRICO

2. O recurso previsto para o exercício de 1999, referente à implementação do objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG, foi orçado no valor de R\$ 21.118.000,00. No que se refere à contrapartida, foi estabelecido o valor de R\$ 4.223.600,00, a ser aplicado pela Conveniente (peça 1, p. 89-91).

2.1 Para o desenvolvimento das ações de educação profissional a serem prestadas pela Associação Mineira de Paraplégicos, foi previsto o valor de R\$ 34.329,60.

3. Para a celebração do referido contrato, 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..." (peça 1, p. 185-186).

3.1 O parecer jurídico Setascad 74/1999, de 14/9/1999, opinou pela legalidade das contratações pretendidas, com fulcro nas disposições do inciso XIII, do artigo 24, da Lei 8666/1993 (peça 1, p. 189). O parecer técnico SEREHA/ATA 625/1999, da Assessora Chefe da Assessoria Técnica de Administração, aprovou 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. 190-192). Com base no parecer citado, a Secretária de Estado, Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou o Ato de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 194)

4. Em 2005, o processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT, repassados, em 1999, ao Estado de Minas Gerais, 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 (peça 1, p. 9-11). Na Nota Técnica 35 (peça 1, p. 161), a Associação Mineira de Paraplégicos é citada junto com outras entidades contratadas que apresentaram taxas de evasão acima de 10% (variou entre 15,38 e 46,66%), o que permite inferir, a princípio, que só se pode detectar taxa de evasão para cursos realizados.

4.1 O Relatório da Tomada de Contas Especial, de 7/10/2005 (peça 1, p. 229-317), informou que os trabalhos da Comissão se prenderam às entidades mencionadas na Nota Técnica 35, sendo analisados 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.

4.2 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 Associação Mineira de Paraplégicos e não comprovados, no montante de R\$ 34.329,60 (peça 1, p. 233-234).

4.3 Transcrevemos, a seguir, trechos da conclusão, apresentada pela comissão de tomada de contas especial, apresentada no Relatório da TCE (peça 1, p. 314):

(...) 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)

4.4 Para a comissão de TCE, restou demonstrada a responsabilidade da Secretária de Estado e a Entidade contratada para a execução dos cursos, 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, e ainda a responsabilização do Instituto Mariana Resende Costa - Lumen, contratado para realizar o acompanhamento, Supervisão e avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999 (peça 1, p. 316-317).

4.4.1 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.

5. Em suas alegações apresentadas, a responsável, Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária da 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. 6-18).

6. Em sua defesa, apresentada em 3/11/2005 (peça 2, p. 19-22), 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 e divulgação das logomarcas.

7. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, o Relatório Final da Tomada de Contas Especial, de 10/11/2005 (peça 2, p. 23-77) apontou as seguintes irregularidades apuradas pela Comissão na execução do convênio (peça 2, p. 49):

- a) descumprimento do art. 30, da IN 01/1997, que prevê a guarda dos documentos pelo prazo de cinco anos após a aprovação 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.

7.1 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 danos ao Erário na implementação dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQ de 1999, a cargo da Setascad/MG. O dano financeiro ao Erário teve origem nas instituições executoras contratadas pela Setascad/MG, 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. 73).

7.2 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. 73-77).

8. Passaremos a tratar, agora, do conteúdo do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 26/2/2013 (peça 2, p. 204-216), 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.

9. Após o recebimento do processo de Tomada de Contas Especial, a Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 85-87) restituiu, em 2007, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, os autos 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.

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

9.2 Os trinta e quatro processos de TCE, concluídos em 2009, foram encaminhados à CGU que, mais uma vez os devolveu (peça 2, p. 102-103), para reavaliação quanto a não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado.

10. Em seu relatório, a Comissão registrou também 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, do qual reproduzimos os seguintes subitens:

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.

11. Sobre os pareceres das áreas técnicas do conveniente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas (peça 2 p. 208-210), a Comissão ressaltou o seguinte no Relatório da TCE:

(...) De acordo com a Cláusula Segunda do Contrato (fls. 102) 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 do Contrato (fls. 104), 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. 109-18), 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 ao Contrato 091/99 e aditivo, desmembrado por recomendação da CGU, porém as diligências ficaram prejudicadas pela ausência da guarda documental, face o tempo decorrido, conforme relata o ofício GABINETE/SETE/MG nº 263, de 18/6/2012 (fls. 345-46, 2º volume) e ofício SETE/GAB/MG nº 290, de 12/7/2012 (fls. 341-47, 2º volume), relatando que a atual Secretaria de Trabalho e Emprego - SETE não dispõem dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

(...) Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 378, 2º volume), verificou-se que a Associação Mineira de Paraplégicos, mesmo notificada pela SETE/MG (fls. 381-82) não respondeu àquela notificação, deixando de enviar os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas. Convém registrar 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. 366-71, 2º volume) informa, dentre outros fatores, que a entidade foi considerada pouco eficiente na execução do PEQ/MG, com falhas no processo de qualificação, apresentando um desempenho negativo.

(...) 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. 134-222 e 245-72, 2º volume), conclui-se que o dano causado ao Erário em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes ao Contrato 091/99 e aditivo firmado no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT Nº 035/99-SETASCAD/MG é de R\$ 34.329,60 (trinta e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e sessenta centavos), correspondendo a 100% dos recursos públicos repassados à Associação Mineira de Paraplégicos.

12. Com relação ao Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório Complementar (peça 2, p. 214-215), transcrevemos abaixo trechos da manifestação apresentada nos autos:

30. 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 no Contrato 091/99 e aditivo firmado com Associação Mineira de Paraplégicos, conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 38 da IN/STN 01/97.

(...) 32. 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 do Contrato 091/99 e aditivo 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.

(...) 36. Vale lembrar que as entidades executoras não foram consideradas solidárias 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 do Contrato 091/99, que foi firmado em 29/9/1999 e aditivado em 8/11/1999, 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 iliquidáveis, com o consequente arquivamento do processo.

13. O Relatório de Auditoria 769/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 20-25), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que deverá devolver o valor de R\$ 204.846,28.

14. No certificado de auditoria (peça 3, p. 26), 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. 27.

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. 32).

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 29/9/1999, data da assinatura do contrato 091/1999, firmado entre a Setascad/MG e a Associação Mineira de Paraplégicos, até o dia 31/12/1999, 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 1, p. 233):

	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
Contrato 091/1999	1ª	6.865,92	1718	40984 de 29/10/1999	9/11/1999
	2ª	6.865,92	1783	42054 de 10/11/1999	12/11/1999
	3ª	10.298,88	2085	43542 de 25/12/1999	2/12/1999
	4ª	10.298,88	2730	Recibo de 15/12/1999	31/12/1999

19. O processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados 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 (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 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; na Decisão 153/2002 - 1ª Câmara e, por último, por meio do Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara.

19.3 Para maior esclarecimento das questões apontadas nestes autos, transcrevemos abaixo trechos do Relatório e 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;

(...) PROPOSTA DE DECISÃO

(...) 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)

(...) 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.

20. O relatório Lumen anexado aos presentes autos - módulo III - refere-se à avaliação da execução das ações de qualificação/requalificação profissional do PEQ/MG-99, por entidade executora (volume 39 - Associação Mineira de Paraplégicos - peça 2, p. 183-188) e, apesar de não se configurar em um relatório contábil, pode ser considerado como indício da existência e realização dos cursos, conforme considerações registradas a seguir.

20.1 No volume 39, o relatório ressaltou, em linhas gerais, o seguinte, sobre a Associação Mineira de Paraplégicos, fundada em 1987:

A Associação Mineira de Paraplégicos - AMP foi fundada em 1987. **Tem como objetivo lutar pelos direitos das pessoas portadoras de deficiência e disponibilizar produtos e serviços que facilitem a integração dessas pessoas aos diversos agrupamentos sociais.** (grifo nosso)

Com abrangência municipal e atuando nos setores de educação, cultura e serviços, a entidade se organiza em forma de cooperativa social para a realização de projetos voltados para os deficientes físicos nas áreas social, profissional, cultural, de lazer, esportiva, e científica.

Desenvolve atividades de artesanato, confecção de objetos com materiais recicláveis e mantém um banco de empregos. Promove ainda grupos artísticos de dança, teatro e música, e ministra cursos nas áreas de artesanato, cultura, artes e informática.

A AMP participa do PEQ desde 1996. No PEQ-99, ministrou três cursos, com 203 alunos matriculados, recebendo a importância de R\$ 34.329,60, o que representou 0,18% dos recursos do PEQ/MG-99.

21. Para subsidiar a análise da questão da ausência de comprovação documental da aplicação de recursos, juntamos aos autos o anexo 1 do relatório de Avaliação do Sistema de Controle do processo TC 009.150/2000-9 (peça 5), realizado em 2000, que contém os resultados do trabalho realizado junto à 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 apresentado pela equipe de auditoria, 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.

(...) 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.

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. 21), 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 propôs recomendação à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE no sentido de estabelecer procedimentos definindo, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 01/1997, a obrigatoriedade, por parte das entidades executoras do 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 Associação Mineira de Paraplégicos, 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, registraram 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, apontou 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. A despeito da ausência dos documentos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos, essa aplicação pode ser comprovada em parte pelos resultados apresentados pela entidade responsável pela supervisão, a 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, 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 do 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 De acordo com a jurisprudência do TCU, construída a partir da apreciação de diversos processos envolvendo a aplicação de recursos do Planfor - a exemplo dos Acórdãos Plenários 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1129/2009, 225/2010 e 2180/2011, é suficiente, para fins de comprovação da regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas, que se demonstre a realização dos cursos de qualificação técnica. Sob essa ótica, o Tribunal entendeu desnecessária a apresentação de documentos contábeis que comprovassem a execução dessas despesas.

25.4 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 os relatórios confeccionados pelo Instituto Lumen, entidade contratada para supervisionar o programa, apontam para a existência de indícios de que os cursos foram ministrados pela instituição contratada.

25.5 No relatório do Instituto Lumen, foi feito o seguinte registro sobre a otimização dos investimentos realizados:

Pode-se concluir, a partir das análises dos dados realizadas acima, que a AMP não otimizou os investimentos recebidos no desenvolvimento de seus cursos, tendo em vista as expectativas do Planfor, em função das taxas de aproveitamento (70,94 %) e de evasão (25,12%) do total dos cursos avaliados não estarem de acordo com as taxas indicadas pelo Planfor. **Esses índices podem ser justificados em função da particularidade da clientela atendida pela entidade (portadores de necessidades especiais).** (grifo nosso)

25.6 E ainda sobre a questão dos recursos humanos de apoio e da infraestrutura, assim se manifestou o instituto:

Conclui-se, portanto, que a entidade não atendeu a este item de avaliação, tendo por base os dados do planejamento e materiais didático-pedagógicos, apesar de **os dados da pesquisa com os professores/monitores revelarem que a disponibilidade e a competência dos recursos humanos foram suficientes.** (grifo nosso)

25.7 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.

25.8 Consideradas as circunstâncias do caso em exame e não havendo, especificamente neste processo, débito constituído em relação à entidade contratada, a Associação Mineira de Paraplégicos; não havendo dano ao erário, como se verifica pelos documentos acostados aos autos e pelos relatórios Lumen e, por último, considerando a fragilidade dos fundamentos para a condenação em débito da Sra. Maria Lúcia Cardoso, 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.

26. Em processo similar a este, em 6/5/2014, os ministros do TCU, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ao apreciar o processo TC-025.581/2013-9, que trata 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, ex-Secretária da Setascad/MG, em razão da falta de comprovação da regular aplicação de recursos repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, proferiram o Acórdão 1.852/2014, pelo arquivamento dos autos, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

CONCLUSÃO

27. 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 de notas fiscais (peça 1, p. 202-213), que constaram numericamente da planilha do Anexo V - Relação de Pagamentos da Prestação de

Contas apresentada pela Setascad/MG junto ao MTE (peça 1, p. 105-131), e mediante o relatório do Instituto Lumen (peça 2, p.183-188), 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 ministrados.

27.1 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.

28. 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 16-27 acima).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

29. Entre os benefícios potenciais do exame deste processo, qual seja, o arquivamento do processo, conforme proposto no item 28 desta instrução, pode ser classificado como benefício direto (outros) desta ação de controle, em razão do exercício da competência do TCU, visando contribuir para a transparência da administração pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 8º, 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 à Sra. Maria Lúcia Cardoso.

SECEX-MG, em 21 de maio de 2014.

(Assinado eletronicamente)

LÚCIA HELENA TEIXEIRA BRAGA

AUFC - Mat. 2492-9