

**TC 026.108/2013-5**

**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

**Interessado 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. 37-57) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 71-77), 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. 37 e 55).

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 dos contratos abaixo discriminados, celebrados entre a Setascad/MG e a Fundação Peirópolis, 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"*.

<p><b>Contrato 124/1999</b> (peça 1, p. 208-212)</p>	<p>1 - Vigência inicial: 4/10/1999 a 30/11/1999;</p> <p>2 - Objeto: treinamento de 848 trabalhadores, distribuídos em 44 turmas e carga horária total de 2.796 horas.</p> <p>3 - <b>Valor: R\$ 104.695,20;</b></p> <p>4 - 1º Termo Aditivo assinado em 22/11/1999 - prorrogou prazo para 10/12/1999 e alterou o objeto - redução de treinamento (peça 1, p. 228-229);</p> <p>5 - Objeto após o 1º TA: treinamento de 834 trabalhadores, distribuídos em 40 turmas e com carga horária de 2.612 horas.</p>
--	---

<p><b>Contrato 165/1999</b> (peça 1, p. 246-250)</p>	<p>1 - Vigência inicial: 11/11/1999 a 30/11/1999;</p> <p>2 - Valor inicial: R\$ 95.759,00;</p> <p>3 - Objeto: treinamento de 2.045 trabalhadores, distribuídos em 70 turmas e carga horária total de 1.448 horas.</p> <p>4 - 1º Termo Aditivo assinado em 23/11/1999 - prorrogou prazo para 10/12/1999 e alterou objeto - redução de treinamento e de valor (peça 1, p. 262-263);</p> <p>5 - Objeto após o 1º TA: treinamento de 2.020 trabalhadores, distribuídos em 69 turmas e carga horária total de 1.424 horas.</p> <p>6 - <b>Valor após 1º TA: R\$ 94.379,00.</b></p>
--	--

## 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. 73-75).

2.1 Para o desenvolvimento das ações de educação profissional a serem prestadas pela Fundação Peirópolis, foi previsto o valor total de R\$ 199.074,20.

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/MG pudesse se desincumbir a tempo e modo das obrigações assumidas com o Ministério do Trabalho, através do Convênio assinado..., estava sendo compelida a se valer do instituto da dispensa de licitação...” (peça 1, p. 201-202 e 235-236).

3.1 Os pareceres jurídicos Setascad/MG 86/1999 e 102/1999, de 27/9/1999 e 26/10/1999, respectivamente, opinaram pela legalidade das contratações pretendidas, com fulcro nas disposições do inciso XIII, do artigo 24, da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 199-200 e 239-240). Os pareceres técnicos SEREHA/ATA 669/1999 e 836/1999, da Assessora Chefa 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. 203-205 e 241-243). Com base nos pareceres citados, a Secretária de Estado, Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou os Atos de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 207 e 245).

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 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 (peça 1, p. 9-11).

4.1 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 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 Fundação Peirópolis e não comprovados, no montante de R\$ 199.074,20 (peça 2, p. 45-46).

4.3 Transcrevemos, a seguir, trechos da conclusão, apresentada pela comissão de tomada de contas especial, apresentada no Relatório da TCE (peça 2, p. 88-89):

(...) 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 da 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 responsabilidade 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 2, p. 90-92).

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. 95-107).

6. 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 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, 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 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. 162).

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. 162-166).

8. Importante salientar que, constam dos autos, relatórios de fiscalizações 57160/2000, 57174/2000 e 57176/2000 (peça 1, p. 137-159), realizados em 26/12/2000, 23/10/2000 e 27/10/2000, respectivamente, na Fundação Peirópolis, pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais, sobre a execução do convênio firmado com a Setascad/MG. Foram efetuadas fiscalizações relativas aos cursos de criação de frango caipira, realizado em Natalândia/MG, e organização e desenvolvimento de assentamento, realizados um no Projeto de Assentamento Nova Lagoa Rica e outro no Projeto de Assentamento Belo Vale, ambos na cidade de Paracatu/MG. Conforme os relatórios, não houve constatações ou problemas relevantes. Concluíram, com base nas informações prestadas pela entidade executora e pelo chefe do Departamento de Assistência Social e pelo tesoureiro do município, que o curso objeto da fiscalização foi cumprido visto que foi divulgado e realizado (Rel. de Fiscalização 57160/2000). Paralelamente, os outros relatórios referentes aos projetos de assentamento concluíram que, apesar da falta de controle da frequência, que não permitiu aquilatar o índice de evasão, os objetos propostos foram realizados a contento, uma vez que, consoante informações, os cursos em referência foram efetivamente ministrados e devidamente divulgados.

9. Passaremos a tratar, agora, do conteúdo do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 14/2/2013 (peça 3, p. 72-106), 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.

10. Após o recebimento do processo de Tomada de Contas Especial, a Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 174-176), 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.

10.1 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.

10.2 Os trinta e quatro processos de TCE, concluídos em 2009, foram encaminhados à CGU que, mais uma vez os devolveu (peça 2, p. 192-193), para reavaliação quanto a não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado.

11. 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.

12. 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. 92-94), a Comissão ressaltou o seguinte, no Relatório da TCE:

(...) 18. De acordo com a Cláusula Segunda do Contrato (fl. 113-150) a Setascad/MG tinha obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução pelos serviços contratados, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação pelos 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 (fl. 115 e 152) realizar o pagamento pelas parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega pelas 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. 124-130 e 157-161) 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 CTCE, 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 124/99 e 165/99, desmembrados 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 00263, de 18/06/2012 (fls. 381-82, 2º volume) e ofício SETE/GAB/MG nº 00290, de 12/07/2012

(fls. 388-94, 2º volume), relatando que a atual Secretaria de Trabalho e Emprego - SETE não dispõe dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

23. Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 429, 3º volume), verificou-se que a Fundação Neirópolis, mesmo notificada pela SETE/MG (fls. 423-33, 3º volume) não respondeu àquela notificação, deixando de enviar os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas.

24. Nesse contexto, verifica-se que os documentos apresentados integram poucos elementos comprobatórios de realização das ações contratadas, em contrapartida, integram os autos relatórios de fiscalizações da Secretaria Federal de Controle (fls. 84-94), Representação formulada pela equipe de auditoria do TCU acerca de ocorrências verificadas na gestão dos recursos do PEQ/Planfor/FAT (fls. 96-99) e Relatórios da Comissão de Tomada de Contas Especial (fls. 183-271 e 291-318, 2º volume) que, no ano de 2005, tiveram acesso e analisaram os documentos que subsidiaram a indicação da responsabilidade pela execução precária das ações contratadas e pelo dano causado ao Erário.

25. 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. 183-271 e 291-318, 2º volume), conclui-se que o dano causado ao Erário em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes aos Contratos 124/99 e 165/99 firmados no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT/Nº 035/99-SETASCAD/MG é de R\$ 199.074,20 (cento e noventa e nove mil, setenta e quatro reais e vinte centavos), correspondendo a 100% dos recursos públicos repassados à Fundação Peirópolis.

13. Com relação ao Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório complementar (peça 3, p. 102-106), 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 total execução do objeto pactuado nos Contratos 124/99 e 165/99 firmados com a Fundação Peirópolis, conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 38 da IN/STN 01/97.

32. No tocante à quantificação do dano, este representa 100% dos valores repassados nos contratos 124/99 e 165/99, correspondendo ao valor original de R\$ 199.074,20 (cento e noventa e nove mil, setenta e quatro reais e vinte centavos), referente à motivação exposta no item III deste Relatório de TCE.

(...) 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 124/99 e 165/99 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.

(...) 37. Vale lembrar que as entidades executoras não foram consideradas solidárias no dano ao erário apurada na TCE concluída em novembro de 2005, portanto, não foram notificadas naquela época para o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo que incluir tais entidades nesta fase como sugerido pela CGU, implicaria em notificá-las após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura dos Contratos 124/99 e 165/99, que foram firmados em 4/10/1999 e 11/11/1999 e aditivados em 22 e 23/11/1999, 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 ilíquidáveis, com o consequente arquivamento do processo.

14. O Relatório de Auditoria 788/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 148-153), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que deverá devolver o valor de R\$ 1.156.946,62.

15. No certificado de auditoria (peça 3, p. 154), 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. 155. 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. 160).

### 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 especial foi instaurada em 2005 e autuada neste Tribunal em 18/9/2013. Os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 4/10/1999, data da assinatura do primeiro contrato, 124/1999, firmado entre a Setascad/MG e a Fundação Peirópolis, até o dia 16/12/1999, data da liberação da última parcela dos recursos referentes aos dois contratos, conforme discriminado no quadro abaixo. 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. 45-46):

	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
<b>Contrato 124/1999</b>	1ª	20.255,04	1642	0001, de 22/10/1999	29/10/1999
	2ª	20.255,04	1882	0002, de 12/11/1999	22/11/1999
	3ª	31.408,56	2282	0004, de 30/11/1999	16/12/1999
	4ª	32.776,56	0077	0009, de 10/12/1999	20/1/2000
	<i>Parcela</i>	<i>Valor</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal/Data</i>	<i>Data Pagto</i>
<b>Contrato 165/1999</b>	1ª	28.727,70	2167	0005, de 30/11/1999	13/12/1999
	2ª	38.303,60	2165	0006, de 30/11/1999	13/12/1999
	3ª	27.347,70	0076	0010, de 23/12/1999	20/1/2000

19. O processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT, repassados em 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 (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 26 - Fundação Peirópolis - peça 3, p. 38-50) e, apesar de não se configurar em um relatório contábil, pode ser considerado como um elemento de realização dos cursos, conforme comentários registrados abaixo.

20.1 No volume 26, o relatório ressaltou, em linhas gerais, o seguinte, sobre a Fundação Peirópolis, criada em 1994:

Atua nos setores Cultural e Agropecuário, tendo abrangência intermunicipal. Concentra suas atividades no Campus Semente, que está localizado em Uberaba-MG, e no Campus Século XXI, que se localiza em uma fazenda próxima a São Paulo, com atendimento terapêutico e biblioteca.

Suas ações são embasadas numa proposta que enfatiza os valores humanos, o compromisso social e ético com a coletividade e a preservação do meio ambiente. Possui uma editora e desenvolve projetos como o Harambê, a Escola da Terra e o Instituto de Educação em Valores Humanos.

Além da diretoria administrativa e auxiliar de secretaria, seu quadro de pessoal conta com empresários, artistas, professores e cientistas, abrangendo as áreas de Economia Ambiental, Políticas Culturais, Bioquímica, Sociologia, Veterinária, Engenharia Agrônômica, Biologia, Terapia Holística, Contabilidade e Agropecuária.

Seu principal objetivo é educar sobre valores humanos - a pedagogia do amor, através do ensinamento do respeito aos valores sagrados na vida; desenvolvimento de potencialidades, considerando todas as culturas e tradições; e construção do conhecimento.

As atividades são desenvolvidas em módulos de imersão, distribuídos entre aulas expositivas, troca de experiências, trabalhos em grupo, vivências práticas e visitas de campo, com utilização de recursos audiovisuais e técnicas interativas de trabalho em grupo.

Com a finalidade de fornecer material de apoio à proposta de valores humanos, foi criada a Editora Fundação Peirópolis, com diversificada linha editorial, atendendo a diferentes áreas do conhecimento.

Sua experiência com o PEQ teve início em 1998. No PEQ-99, a entidade desenvolveu 51 cursos, tendo 2.584 matrículas previstas e 3.188 efetivadas. Para desenvolver tais cursos, recebeu do Planfor a quantia de R\$ 199.074,20, correspondente a 1,04% da receita total do PEQ.

20.2 No relatório do Instituto Lumen, foi feito ainda o seguinte registro sobre a otimização dos investimentos realizados nos cursos:

O mínimo de 80% é a referência definida pelo Planfor para considerar eficientes os Planos Estaduais de Qualificação, considerando-se sua demanda, seu aproveitamento e sua cobertura.

A evasão, segundo a Comissão Estadual de Emprego - CEE, deve ser de, no máximo, 10% na zona urbana e 20% na zona rural. De acordo com o documento de Avaliação Gerencial do Planfor 1996, é positiva uma evasão de até 10%, tendo em vista que os cursos de qualificação de adultos voltados para populações de baixa renda lidam geralmente com taxas de 15% a 20% de evasão.

(...)Tabela 12 - Indicadores de eficiência por curso/amostra

<i>Curso</i>	<i>Demanda</i>	<i>Aproveitamento</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Evasão</i>
Administração de empresa agrícola	173,33	100,00	173,33	-
Agente comunitário de saúde	206,67	100,00	206,67	-
Gênero e liderança	100,00	100,00	100,00	-
Gestão ambiental	120,00	100,00	120,00	-
Jovem empreendedor	113,89	100,00	113,89	-
Piscicultura	100,00	100,00	100,00	-
Produção de móveis em bambu	120,00	100,00	120,00	-
Indicadores para os cursos da amostra	121,53	100,00	121,53	-

Com base nos parâmetros de avaliação de eficiência indicados acima, a análise da tabela evidencia que a entidade executora teve, considerando a amostra dos cursos analisados, um desempenho acima da taxa esperada nos itens demanda, aproveitamento e cobertura e, abaixo, no caso da evasão. Neste contexto, merecem destaque os cursos Agente Comunitário de Saúde e Administração de Empresa Agrícola, cujas taxas de demanda foram de 206,67% e 173,33%, respectivamente, e as de cobertura 206,67% e 173,33%, respectivamente. Ou seja, ficaram acima do dobro das taxas do Planfor. Estes dados permitem concluir que o desempenho da entidade no referente à otimização dos investimentos realizados nos cursos atendeu às expectativas do PEQ/Planfor.

21. 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 dos 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. 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 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 Fundação Peirópolis, mediante a contratação pela Setascad/MG, pode-se observar, tanto pelos relatórios de fiscalizações realizadas pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais, quanto pelo relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente do serviço prestado pela entidade, registros de 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, apontam 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 de todos os documentos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos, essa aplicação pode ser comprovada 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 17 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 E, assim, feitas estas considerações, e tendo em vista a 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 apontam para a existência de indícios de que os cursos foram ministrados pela instituição contratada.

25.5 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.

25.6 Consideradas as circunstâncias do caso em exame e não havendo, especificamente neste processo, débito constituído em relação à entidade contratada, a Fundação Peirópolis, não havendo danos ao erário, como se verifica pelos documentos acostados aos autos e pelos relatórios da Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais e do 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 processos similares a este, os ministros do TCU, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ao apreciarem os processos TC 025.581/2013-9, 026.079/2013-9, 026.341/2013-1 e 026.105/2013-6, que tratam de Tomadas de Contas Especiais instauradas 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 os Acórdãos 1.852/2014, 2.184/2014, 2.185/2014 e 2.302/2014, respectivamente, todos 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 parcial de documentos e de notas fiscais (peça 1, p. 219-226 e 253-259), 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. 87, 95, 103, 105 e 117), e ainda mediante os relatórios de fiscalizações da Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais (peça 1, p. 137-159) e do Instituto Lumen (peça 3, p. 38-50), 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, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 8º, 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 10 de junho de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

LÚCIA HELENA TEIXEIRA BRAGA

AUFC - Mat. 2492-9