



Processo TC-032.343/2013-2 (com 9 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de um dos processos instaurados em cumprimento à Decisão 153/2002 (TC-009.150/2000-9), por meio da qual a 1ª Câmara decidiu, entre outras medidas, determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego – SPPE/MTE que examinasse as ocorrências apontadas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, e instaurasse, se fosse o caso, a competente tomada de contas especial (peça 1, pp. 186/206 e 208/16).

Nestes autos, cuida-se dos quatro contratos firmados entre o estado de Minas Gerais, por intermédio da então Secretaria do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – Setascad/MG, e a Escola Sindical 7 de Outubro, CNPJ 23.840.416/0001-13, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, Siafi 371621, a saber (peças 1, pp. 40/130; 3, pp. 145/7; 5, pp. 15/22, e 6):

CONTRATO	OBJETO	DATA DO 1º TA	VALOR (R\$)
33/1999, alterado pelo 1º Termo Aditivo (peças 1, p. 132, e 3, p. 103)	Desenvolvimento de ações de educação profissional.	-	151.538,40
60/1999, alterado pelo 1º Termo Aditivo (peça 1, pp. 100, 110, 128, 134 e 232/52)	Treinamento de 2.194 trabalhadores, distribuídos em 84 turmas e carga horária total de 7.868 horas.	22.11.1999	302.986,80
70/1999, alterado pelo 1º Termo Aditivo (peça 1, pp. 96, 102, 112, 128 e 264/99)	Treinamento de 634 trabalhadores, distribuídos em 12 turmas e carga horária total de 2.016 horas.	24.11.1999	114.888,00
128/1999, alterado pelo 1º Termo Aditivo (peças 1, pp. 106, 110 e 300/8, e 2, p. 4/17)	Treinamento de 619 trabalhadores, distribuídos em 24 turmas e carga horária total de 1.700 horas.	8.11.1999	70.524,00
TOTAL	-	-	639.937,20

Conforme documentação acostada aos autos, a Setascad/MG efetuou os seguintes pagamentos à Escola Sindical 7 de Outubro (peça 3, p. 104):



CONTRATO	ORDEM DE PAGAMENTO	DATA	VALOR (R\$)
33/1999 (peça 1, pp. 218/20)	1602	29.10.1999	30.653,28
	1972	26.11.1999	30.653,28
	2204	15.12.1999	45.979,92
	2395	21.12.1999	<u>44.251,92</u>
			151.538,40
60/1999 (peça 1, pp. 242/9)	1238	11.10.1999	60.597,36
	1490	27.10.1999	60.597,36
	1969	26.11.1999	90.896,04
	2628	29.12.1999	<u>90.896,04</u>
			302.986,80
70/1999 (peça 1, pp. 274/83)	1237	11.10.1999	27.427,20
	1691	5.11.1999	27.427,20
	2054	29.11.1999	41.140,80
	2629	29.12.1999	<u>8.548,80¹</u>
			104.544,00
128/1999 (peça 2, pp. 4/12)	1780	12.11.1999	22.140,00
	1964	26.11.1999	22.140,00
	2201	15.12.1999	<u>33.210,00</u>
			77.490,00
TOTAL	-	-	636.559,20

A Escola Sindical devolveu a importância de **R\$ 6.966,00** em 29.12.1999, conforme comprovante à peça 3, pp. 101/2, daí advindo o débito apurado pelo ministério no montante de **R\$ 629.593,20** (= R\$ 636.559,20 – R\$ 6.966,00, peça 3, p. 111).

Especificamente em relação à Escola Sindical 7 de Outubro, a referida Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF/2001 (peça 1, pp. 186/206) apontou a inexistência de duas turmas em Belo Horizonte/MG, taxa de evasão superior a 10% (entre 10,52 e 79%), preço aparentemente elevado em uma turma em BH e “ausência de garantia mínima de execução dos contratos” (peça 1, pp. 192, item 9; 194/6, itens 10 e 12; 198, item 15; e 212/4, item 6, alínea “b.3”).

O Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar traz os seguintes relato e análise (peça 3, pp. 103/18):

“21. No tocante à condução desta TCE, após a emissão do Relatório Final da Comissão de Tomada de Contas Especial (fls. 334-61, 2º volume) [de 10.11.1995, peça 2, pp. 140/94], para atendimento das recomendações da CGD, relatadas nos tópicos precedentes e nos documentos acostados aos autos (fls. 404-96, 3º volume), buscou-se, por meio de solicitações e diligências, coletar subsídios e documentos que amparassem o percentual de execução das ações contratadas, com vistas à quantificação do dano pertinente aos Contratos 33/1999, 60/1999, 70/1999 e 128/1999, desmembrados por recomendação da CGD, 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. 425-26, 3º volume) [peça 3, pp. 26/7] e Ofício Sete/GAB/MG 290, de 12.7.2012 (fls. 432-38, 3º volume) [peça 3, pp. 33/9], relatando que a atual Secretaria de

¹ Desconto de R\$ 10.344,00 relativo à evasão (peça 1, p. 288), ou seja, R\$ 114.888,00 – R\$ 10.344,00 = R\$ 104.544,00.



Trabalho e Emprego - Sete não dispõe dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

22. Apesar das dificuldades na localização dos documentos comprobatórios, convém registrar que os atuais gestores da Secretaria de Trabalho e Emprego - Sete empregaram esforços para viabilizar a remessa documental solicitada por este GETCE, tanto que solicitaram dilação de prazo, em várias oportunidades, objetivando localizar em seus arquivos a documentação faltante, e, não tendo sucesso, decidiram por notificar todas as executoras contratadas no âmbito do convênio para prestar as informações necessárias, conforme informa no Ofício Gab. Sete 393, de 17.9.2012, colocando os documentos recebidos à disposição deste GETCE para verificação (fl. 480, 3º volume) [peça 3, p. 83].

23. Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 486, 3º volume) [peça 3, p. 89], verificou-se que a Escola Sindical 7 de Outubro, notificada pela Sete/MG (fls. 489-90, 3º volume) [peça 3, pp. 92/3], não encaminhou os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas, solicitando, por meio do documento de folhas 491-92, 3º volume [peça 3, pp. 94/5], dilação do prazo por mais 30 dias para prestar informações. Não obstante tal solicitação, não foi informado pela Sete/MG se a prorrogação foi deferida ou se a entidade apresentou documentos em data posterior. Convém registrar que a entidade, notificada pela Comissão de TCE anterior no ano de 2005 (fls. 220-24, 2º volume) [peça 2, pp. 25/9], informa que os documentos relativos aos contratos foram incinerados, como dispõe o art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997 [peça 2, p. 30]. Além disso, verifica-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. 457-79, 3º volume) [peça 3, pp. 60/82] 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.

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. 77-94) [peça 1, pp. 150/84], Representação formulada pela equipe de auditoria do TCU acerca de ocorrências verificadas na gestão dos recursos do PEQ/Planfor/FAT (fls. 107-10) [peça 1, pp. 210/6] e Relatórios da Comissão de Tomada de Contas Especial (fls. 226-314 e 334-61, 2º volume) [peça 2, pp. 32/120 e 140/94] 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. 226-314 e 334-61, 2º volume) [peça 2, pp. 32/120 e 140/94], conclui-se que o dano causado ao Erário em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes aos Contratos 33/1999, 60/1999, 70/1999 e 128/1999 firmados no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad é de **R\$ 629.593,20** (seiscentos e vinte e nove mil, quinhentos e noventa e três reais e vinte centavos), correspondendo a 98,90% dos recursos públicos repassados à Escola Sindical 7 de Outubro, retificando-se o valor equivocadamente informado pela Comissão de TCE anterior às folhas 282 e 350, 2º volume, considerando a devolução efetuada pela entidade executora no valor de **R\$ 6.966,00** (seis mil, novecentos e sessenta e seis reais), conforme documentos de folhas 497-98, 3º volume [peça 3, pp. 101/2],



coletados nas diligências realizadas por este GETCE, em função de ter havido repasse superior na parcela do Contrato 128/1999. Observa-se, ainda, que no ato do pagamento da última parcela do Contrato 70/1999, houve desconto no valor de **R\$ 10.344,00** (dez mil, trezentos e quarenta e quatro reais) em função de evasão de treinandos, conforme descrito no quadro demonstrativo de valores repassados à contratada (fl. 178) [peça 1, p. 288], motivo pelo qual o repasse das parcelas deste contrato não corresponde à quantia contratada.”

Como responsável pela recomposição dos cofres públicos, o Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial – Getce/MTE responsabilizou apenas a sr.^a Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – Setascad/MG (peça 3, p. 118).

O Getce não incluiu como responsável a entidade executora (Escola Sindical 7 de Outubro), tendo em vista que esta não fora considerada solidária na TCE concluída em novembro/2005 (peça 2, pp. 140/94), motivo pelo qual não fora notificada naquela época. Ressaltou que incluí-la *“nesta fase, como sugerido pela CGU, implicaria notificá-la após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura dos contratos (...), abrindo-se uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União (...), nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992”* (peça 3, p. 116).

Mediante o Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 743/2013 (peça 3, pp. 149/56), o Controle Interno destacou a responsabilidade solidária da entidade contratada, mas, por razões de economia e de celeridade processual, ratificou, desde logo, as conclusões do Tomador de Contas no tocante à responsabilização da sr.^a Maria Lúcia.

No âmbito desta Corte, a unidade técnica propõe ao Tribunal, de plano, em uníssono, considerando 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”* (peças 7 a 9):

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

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

A proposta da unidade técnica tem por base, em especial, os seguintes fundamentos (peça 7):

a) a presente TCE, por motivos diversos já relatados na sessão “HISTÓRICO” [peça 7], não seguiu o rito normal, demandando um período de tempo, em sua fase interna, muito além do desejável, até o seu encaminhamento para esta Corte de Contas, onde foi autuada em 21.11.2013. Os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 9.9.1999, data de assinatura do Contrato 60/1999 (peça 1, pp. 232/6), até 29.12.1999, data dos últimos pagamentos referentes aos serviços prestados (peça 1, p. 128). Portanto, dizem respeito a fatos ocorridos há mais de 14 anos, com as devidas implicações jurídicas decorrentes;

b) assim, a decisão do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial de não acatar a sugestão da CGU de responsabilizar a Escola Sindical 7 de Outubro pelas irregularidades apuradas nesta tomada de contas especial é de bom alvitre, uma vez que a entidade não participou deste processo desde o seu nascedouro;



c) segundo o relatório de TCE, a comissão designada para a apuração das irregularidades e responsabilização dos agentes foi nomeada em 3.3.2005 (peça 2, p. 32) e a Escola Sindical nunca foi notificada para que prestasse esclarecimento das irregularidades apontadas. A notificação realizada em 23.8.2012 (13 anos após a realização dos cursos para os quais foi contratada, peça 3, p. 92) não teve caráter inquisitório, pois não houve questionamento a respeito de irregularidades, nem solicitação de apresentação de defesa; apenas a solicitação de informações e requisição de documentos;

d) assim, uma responsabilização tardia da Escola Sindical 7 de Outubro, passados quase 15 anos da sua contratação, iria afetar sensivelmente os princípios da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Também não poderia atender ao disposto no artigo 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71, a qual prevê que, salvo determinação em contrário do TCU, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial quando *“houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência de dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”*;

e) em relação à sr.^a Maria Lúcia Cardoso, no entanto, procedeu-se à notificação das irregularidades apontadas em 18.10.2005 (Aviso de Recebimento – AR à peça 2, p. 122), quando esta recebeu cópia do relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, pp. 32/120), e apresentou defesa, em 3.11.2005 (peça 2, pp. 123/35). Assim, apesar do largo lapso temporal, esta responsável estaria apta para ser responsabilizada pelas irregularidades apontadas;

f) no entanto, a não inclusão da responsabilidade da Escola Sindical 7 de Outubro é imperativa não apenas pelas condições processuais, *“de não ser possível de se coadunar com a ampla defesa requerida”*, mas também por questões de mérito:

f.1) no Relatório de TCE Complementar (peça 3, pp. 103/18), os tomadores de contas asseveram que a então CTCE emitiu relatório final (peça 2, pp. 140/94), que aponta irregularidades como *“cursos parcialmente realizados, taxa de evasão acima do permitido, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas”*;

f.2) contudo, as irregularidades apontadas referem-se, de um modo geral, a casos ocorridos no decorrer da gestão do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, mas de modo algum se aplicam, especificamente, aos Contratos 33, 60, 70 e 128/1999, firmados pela Setascad/MG com a Escola Sindical;

f.3) apesar de escassos documentos que subsistiram desde a realização, em fins de 1999, dos cursos ministrados pela Escola Sindical, mediante a contratação pela Setascad/MG, o relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente do serviço prestado por esta entidade (peça 3, pp. 60/5), demonstra a não ocorrência das graves irregularidades citadas, como cursos parcialmente realizados ou turmas inexistentes, as quais seriam geradoras de débitos;

f.4) percebe-se, no referido relatório do Instituto Lumen, que a Escola Sindical não era uma entidade criada apenas para receber recursos públicos, como sói acontecer na administração pública. Antes, é uma organização com situação cadastral ativa junto à Receita Federal (peça 6), sem processos no âmbito desta Corte de Contas, com uma estrutura que lhe permitiria realizar as atividades para as quais fora contratada, conforme informa o relatório Lumen (peça 3, pp. 61/2). Neste sentido, o relatório Lumen afirma que a entidade *“otimizou os investimentos recebidos no desenvolvimento de seus cursos, pois as taxas da maioria dos cursos avaliados superaram as expectativas do Planfor”* (peça 3, p. 63);

f.5) no que diz respeito à execução das turmas contratadas, o relatório Lumen, que se encontra bastante abreviado neste processo, não tem nenhuma indicação de que os cursos não foram executados ou foram parcialmente executados, ou, ainda, que não foram criadas as turmas pelas quais a Setascad/MG promoveu o pagamento, conforme contratado. Pelo contrário, ao selecionar 12 cursos por amostragem para avaliação, confirmou-se a existência de todas elas (Tabela 12 à peça 3, p. 63);

f.6) o relatório Lumen não configura um relatório contábil, mas técnico-pedagógico, que avalia a eficiência dos cursos ministrados, de acordo com parâmetros definidos no Planfor. Assim, foram medidos indicadores de eficiência quanto à demanda, ao aproveitamento, à cobertura (80% no mínimo) e



à evasão dos cursos (10%, no máximo). Em todos os quesitos, os cursos da amostra foram avaliados satisfatoriamente, superando as taxas de referência. No cômputo geral, no entanto, a entidade executora foi considerada parcialmente eficiente, pois *“necessita melhorar seus processos, tendo em vista atender às cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG”*. Foram efetuadas recomendações gerais à entidade (peça 3, p. 64);

f.7) como dito, a avaliação do Lumen teve caráter técnico-educativo e não contábil. Não é possível inferir a existência de dano a partir do seu relatório, pois não teve este propósito. Também seria abusivo considerar que a eficiência parcial aferida por uma amostra dos cursos requer um ressarcimento total do valor despendido na gestão pelo contrato. O que é possível afirmar é que os cursos foram ministrados, pois, se assim não fosse, constaria do relatório Lumen a inexecução, e não uma avaliação de eficiência, a qual foi positiva. Assim, não faz sentido cobrar da entidade (e também da gestora da Setascad/MG) um valor de débito que não se tem a mínima certeza se existiu e, se existiu, em que proporção em relação ao total despendido;

g) o longo período de tramitação da fase interna desta tomada de contas especial e, especialmente, a determinação tardia de desmembramento do processo em função da entidade contratada parecem ter prejudicado a fase de organização, principalmente o colhimento de evidências. Conforme visto, constaram do Relatório de TCE Complementar, reprisando o relatório da CTCE, irregularidades genéricas, as quais não se configuraram especificamente em relação à Escola Sindical, isto é, turmas inexistentes e cursos parcialmente realizados;

h) de modo semelhante, o Getce, em seu relatório (peça 3, pp. 103/18), informa a tentativa de recuperar a documentação faltante para elidir qualquer obscuridade em relação ao exato cumprimento do contrato firmado. Assim, foram expedidas notificações para que a Sete/MG, Secretaria de Estado sucessora da Setascad/MG, e a Escola Sindical providenciassem documentos como: folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados, registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos, entre outros. Estes documentos foram, posteriormente, em 23.8.2012, cobrados da Escola Sindical, mediante notificação (peça 3, p. 92);

i) ora, a entidade contratada nunca teve a responsabilidade de conservar tais documentos, ainda mais por um largo lapso temporal. Conforme se vê nos termos dos contratos firmados (peça 1, pp. 232, 264 e 300), entre as obrigações da contratada, não consta a preservação *ad aeternum* dos documentos comprobatórios, nem ao menos por um período determinado de tempo, como se tivesse que prestar contas dos recursos recebidos. Consta o compromisso de remeter à entidade avaliadora do PEQ/1999, Instituto Lumen, a documentação referente a cada turma contratada (Cláusula Terceira, item IV, dos contratos) e *“sanar falhas ou irregularidades na execução das ações, objeto deste Contrato, detectadas pela Contratante, no prazo fixado pela mesma”* (Cláusula Terceira, item XIX);

j) a responsabilidade de supervisionar a execução dos contratos foi delegada ao Instituto Lumen. Não constam, neste processo, os termos do contrato firmado entre a Setascad/MG e o Lumen, mas as informações prestadas pelo sr. Walmor Oliveira de Azevedo, em nome da Fundação Mariana Resende Costa, responsável pelo Instituto Lumen (peça 2, pp. 136/9), para defesa da entidade, as quais foram aceitas pela CTCE (peça 2, p. 182), permitem concluir que eram suas atribuições realizar a supervisão (*in loco* ou por telefone) do curso/turma, gerando o Relatório de Supervisão, contendo: nome da entidade, nome do curso, n. da turma, data de início e término, endereço, carga horária, data e modo de supervisão, situação da turma, etc. No início do curso/turma, a entidade contratada remetia a matrícula dos alunos por meio magnético, que era incorporada ao Banco de Dados. Terminado o curso/turma, a entidade enviava a avaliação sobre o aproveitamento dos alunos no curso, segundo orientações do MTE (peça 2, p. 137). Ou seja, o Lumen detinha a responsabilidade de supervisionar a execução dos cursos, mas esta supervisão era limitada ao caráter técnico-pedagógico destes. Não lhe competia a responsabilidade de avaliação contábil e financeira, exigindo prestação de contas das entidades contratadas;



k) nesse sentido, a entidade contratada, por se tratar de relação comercial com o ente público, no caso, a Setascad/MG, não tem o dever de prestar contas, como a Setascad/MG tem em relação à SPPE/MTE, por conta do Convênio 35/1999. Nos termos do artigo 209, § 5º, inciso II, e § 6º, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, a responsabilidade de terceiros, contratantes com a administração pública, é subsidiária, persistindo apenas em casos específicos de superfaturamento, de haver concorrido para o cometimento de dano ao erário ou de *“irregularidade que não se limite ao simples descumprimento de obrigações contratuais (...)”*;

l) conclui-se que, não ocorrendo os casos de pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, não é cabível a responsabilização da entidade Escola Sindical apenas porque os cursos ministrados, segundo avaliação do Lumen, foram considerados parcialmente eficientes ou porque documentos tardiamente requisitados não foram apresentados. Assim, não procede a afirmação, no relatório do CTCE (peça 2, p. 168, item “c”), de que incumbe às instituições contratadas demonstrar, por meio de documentos idôneos, que os recursos recebidos da Setascad/MG foram integralmente aplicados na realização das ações de educação profissional. Trata-se de uma inversão de valores, pois não se requer da entidade contratada a prestação de contas, como se fosse um conveniente;

m) se a responsabilização da Escola Sindical seria indevida pelos motivos expostos acima, estes também socorrem a Setascad/MG, representada por sua ex-secretária, sr.^a Maria Lúcia Cardoso:

m.1) primeiro porque, não havendo, especificamente neste processo, débito constituído, não havendo dano ao erário, como se verifica pela não ocorrência dos casos das irregularidades citadas de maneira generalizada como pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, fica afastado o pressuposto de constituição válido deste processo, de acordo com o artigo 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012, ensejando o arquivamento (artigo 212 do Regimento Interno/TCU);

m.2) segundo porque, se irregularidades aconteceram, elas decorreram não de conduta culposa ou dolosa da então gestora da Setascad/MG, mas da situação inusitada de gerir, em breve espaço de tempo, recursos de grande monta, sem o devido marco regulatório. Explica-se. A bem da verdade, é dizer que a gestão do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG, pelo que se percebe, incorreu em diversas falhas, talvez devido à dificuldade de gerir um instrumento com volume avantajado de recursos, com ações pulverizadas no atendimento em muitas cidades de Minas Gerais, e com elevado número de beneficiados. Somente no ano de 1999, as ações pretenderam capacitar 131.300 trabalhadores, apenas nos últimos meses do ano, no valor original de R\$ 21.118.000,00. Para se ter uma ideia da dimensão do empreendimento, foram contratadas, no PEQMG - 1999, 81 entidades para realização de 6.949 turmas em 545 municípios mineiros. Talvez a Setascad/MG não estivesse devidamente estruturada para gerenciar tantas ações ao mesmo tempo, o que deveria ter sido acompanhado previamente e concomitantemente pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE;

m.3) como se depreende do processo, o problema maior foi a garantia do controle. Como assegurar que um grande volume de recursos, despendido em breve período de tempo, no caso, de setembro a dezembro de 1999, pudesse ser executado com a devida segurança de que os recursos estavam sendo bem aplicados, considerando ainda o grande número de agentes envolvidos, que são as entidades contratadas? Ao que se vê, a parte técnico-pedagógica do empreendimento submeteu-se ao crivo rigoroso do Instituto Lumen, verificando as falhas e as oportunidades de melhorias dos cursos ministrados pelas entidades contratadas. Foi estabelecido, como parâmetro de fiscalização para a entidade avaliadora (Instituto Lumen), que o mínimo de 50% das turmas fossem supervisionadas, sendo que 25% com supervisão *in loco* e 25% com supervisão complementar por telefone. Conforme se verifica na defesa do sr. Walmor Oliveira de Azevedo (peça 2, p. 138), na prática, o Lumen ultrapassou a meta ao atingir 51,35% de turmas supervisionadas e mais de 35% de supervisão *in loco*;

m.4) apesar de não termos acesso direto ao contrato firmado entre a Setascad/MG e o Instituto Lumen, é fácil entender porque um empreendimento desta magnitude não contou com uma



supervisão de 100% no local. Se assim fosse, o custo do controle seria tão elevado que inviabilizaria a realização das atividades. Por isto, pode ser considerado razoável que a supervisão fosse realizada por amostra, de 50% do universo de turmas contratadas, sendo que 25% com supervisão local. A definição de supervisão por amostragem está intrinsecamente ligada a um risco maior de irregularidades, que devem ser saneadas, quando observadas, e corrigidas em contratações posteriores;

m.5) se a supervisão técnico-pedagógica das atividades foi realizada apenas por amostragem, o que dizer da fiscalização contábil-financeira? Nos termos do Convênio 35/1999-Setascad/MG (peça 1, pp. 40/60), esta fiscalização, sob a responsabilidade do MTE (Cláusula Oitava, peça 1, p. 52), seria feita mediante o envio, pelo Estado de Minas Gerais, de *“relatório gerencial de acompanhamento das ações de execução de qualificação profissional dos trabalhadores, indicando o cumprimento das metas físicas e de aplicação de recursos, por programa e município”*; pela *“relação de funcionários, da unidade executora do convênio, contendo nome, cargo/função, área de atuação e remuneração”*; e, após o término de cada exercício, pelo *“relatório analítico das ações de qualificação profissional, explicitando os resultados alcançados em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade social, ou seja, na relação entre o previsto e o realizado e nos seus impactos em matéria de geração de trabalho e renda para os treinandos”*. Percebe-se que tais informações não são suficientes para, pormenorizadamente, indicar a possível inexistência de uma turma ou a execução parcial de um curso;

m.6) os termos do citado Convênio/Setascad/MG 35/1999 ainda registram, na Cláusula Nona (peça 1, pp. 52/4), item 9.1, que *“os documentos comprobatórios de receitas e despesas, assim como o cadastro dos beneficiários do programa, deverão ser arquivados pelo ESTADO, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União”*. E, por fim, registram, na Cláusula Décima, os documentos que deveriam constar na prestação de contas do convênio, seguindo o rol previsto na Instrução Normativa STN 1/1997, que regia as transferências voluntárias, à época;

m.7) como se vê, não há registro de que seriam exigidos, para a comprovação, documentos como folhas de frequência; diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos; registro de entrega de certificados; comprovação das despesas realizadas (faturas, recibos, notas fiscais, em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio); relação dos profissionais que atuaram na execução das ações ministradas com os comprovantes dos pagamentos realizados; comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas; documentos comprobatórios dos gastos com transporte e/ou alimentação, todas exigências feitas à Setascad/MG *a posteriori*. Somente após a instauração desta TCE, a CTCE, em 21.10.2010, passou a fazer tais exigências do conveniente (peça 2, pp. 227/8, e item 21 da instrução à peça 7);

m.8) percebe-se, portanto, que, apesar de ser razoável entender que tais documentos citados seriam, se apresentados, hábeis a elidir qualquer dúvida quanto à efetiva realização dos cursos, é abusivo esperar que o conveniente, ou melhor, a ex-gestora, apresente-os decorridos 11 anos (14 anos, agora) do momento em que as ações foram executadas, principalmente por considerar que tais documentos não constavam do rol de documentos necessários para a comprovação da regular aplicação dos recursos no momento da assinatura do convênio;

m.9) *“temos então que, em decorrência do prolongado lapso temporal, não seria razoável exigir documentos que outrora não foram exigidos. Um marco regulatório omissivo ou lacônico não permite que se criem, a posteriori, novas formas de cobrança para garantir, com total segurança, a regular aplicação dos recursos públicos, quando não foi adotado na afirmação do instrumento de transferências de recursos”*;

n) uma vez que a comprovação da realização dos cursos, em todas as suas turmas previstas, se fez somente mediante a apresentação das notas fiscais (peças 1, pp. 232/49 e 272/83, e 2, pp. 4/13) e mediante o relatório do Instituto Lumen (peça 3, pp. 60/5), estas devem ser consideradas suficientes. A



uma, porque não se exigiram documentos diversos previamente. A duas, porque, ainda que existissem, não seria razoável exigi-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;

o) 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. Pelo contrário, a eficiência avaliada pelo citado relatório Lumen faz presumir a execução, não a inexecução ou execução parcial;

p) assim, considerando que, neste processo, não está presente o pressuposto válido de constituição desta tomada de contas especial, qual seja, a comprovação da ocorrência do dano ao erário (artigo 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012), este processo deve ser arquivado, sem julgamento do mérito, em conformidade com o artigo 212 do Regimento Interno/TCU;

q) caso semelhante, envolvendo a sr.^a Maria Lúcia Cardoso, responsável pela gestão dos recursos oriundos do mesmo convênio em análise nesta TCE, já foi apreciado por este Tribunal, que proferiu o Acórdão 1.852/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC-025.581/2013-9), no qual foi determinado o arquivamento dos autos, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em razão da impossibilidade de se comprovar a ocorrência do dano.

II

Embora não contem com a adesão do Ministério Público alguns dos fundamentos aduzidos pela unidade técnica, este se manifesta de acordo com a proposta de arquivamento do presente processo.

Prestação de contas é procedimento formal, a cargo do gestor, inteiramente previsto na legislação vigente. Opera, em princípio, mediante a apresentação de documentos pré-constituídos, comprobatórios da pertinência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos (Acórdão 3.748/2011 – 1ª Câmara).

O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos recebidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos. A comprovação do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos deve se dar por meio de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática (Acórdão 854/2011 – Plenário).

Sendo, pois, procedimento de exceção, a tomada de contas especial deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos e que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários da conta específica (Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara).

Também nesse sentido os Acórdãos 923/2006 e 3.329/2006, ambos da 2ª Câmara, segundo os quais, após a instauração da tomada de contas especial, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, devendo a comprovação da aplicação dos recursos estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, ou seja, dos elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos.

No caso concreto, consoante relato da Secex/MG (peça 7, item 28.4), a Cláusula Segunda dos Contratos 60, 70 e 128/1999 estabelece que a Setascad/MG tinha a obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, verificando a eficiência e a eficácia dos cursos, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços. Também competia à Setascad/MG realizar os pagamentos das parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação de turmas e das fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução do plano pedagógico (peça 1, pp. 232/40, 264/72 e 300/7).



Ante a não apresentação, pela Escola Sindical 7 de Outubro, dos “*documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas*”, os quais, consoante informação da entidade executora, de 12.9.2005, já teriam sido incinerados (peça 2, pp. 30 e 86/8), o Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar quantificou o montante do dano em R\$ 629.593,20, correspondente ao valor efetivamente pago à Escola Sindical, deduzido da importância devolvida de R\$ 6.966,00 (peça 3, p. 111).

É fato que não constam destes autos folhas de frequência, diários de classe, registros de entrega de certificado, relação de profissionais com comprovantes de pagamentos, comprovantes de recolhimento de encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas, documentos comprobatórios de aquisição e distribuição de gastos de alimentação e transporte, entre outros (v.g., peça 3, pp. 53/4, item 1.2), mas é preciso considerar que os cinco relatórios de fiscalização do Controle Interno (peça 1, pp. 150/84) e o extrato do relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen (peça 3, pp. 60/5) sinalizam, pode-se dizer, à vista da amostra fiscalizada, a regular execução dos ajustes ora em exame.

Considerando que nos contratos celebrados com as entidades executoras do PEQ, em 1999, incluídos os firmados com a Escola Sindical 7 de Outubro, não existia dispositivo expresso que as obrigasse a arquivar documentos relativos às atividades docentes (v.g., peça 1, pp. 232/40, 264/72 e 300/7); que em 2005, ao ser demandada a apresentar documentos, a Escola Sindical informou que já havia incinerado a documentação (peça 2, pp. 25/30); que esta entidade executora somente foi notificada em agosto/2012 (13 anos após a realização dos cursos para os quais fora contratada, peça 3, pp. 92/3), e, especialmente, que não há evidências, nestes autos, de pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, o arquivamento desta TCE é medida plausível, em face da não comprovação da ocorrência de dano.

Em tomadas de contas especiais análogas a esta, também envolvendo aplicação de recursos do Planfor em Minas Gerais, o TCU, concordando com os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, concluiu pelo arquivamento dos respectivos processos, por ausência dos seus pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular (v.g., Acórdãos 1.852/2014, 2.184/2014, 2.185/2014, 2.302/2014 e 2.303/2014, todos da 2ª Câmara e da relatoria de Vossa Excelência).

III

Ante o exposto, considerando as particularidades do caso concreto, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposição da Secex/MG (peças 7 a 9).

Brasília, em 14 de julho de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador