

**TC 026.287/2013-7**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

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

**Responsáveis:** Maria Lúcia Cardoso - CPF: 245.380.356-53 e FADEMA - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado - CNPJ: 03.049.886/0001-56

**Advogado/Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** arquivamento

## INTRODUÇÃO

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

2. O período estipulado para a execução do Convênio 035/99 foi de 22 de julho de 1999 a 30 de abril de 2003, e o valor total, após diversos termos aditivos, foi de R\$ 120.138.000,00, sendo R\$ 20.503.000,00 de contrapartida do Estado de Minas Gerais, e R\$ 99.635.000,00 referente a parcela do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 5, p. 1-2).

3. A presente tomada de contas especial apura apenas a responsabilidade pela aplicação dos recursos, oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego, mediante o citado Convênio 035/99, pela entidade FADEMA - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado, os quais foram repassados pela SETASCAD/MG por intermédio dos contratos 085/1999 (peça 1, p. 204-208) e 088/1999 (peça 1, p. 236-241).

## HISTÓRICO

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

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

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

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

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

8. Com os recursos repassados pelo MTE, foram efetuados diversos pagamentos no exercício de 1999, conforme informam as Relações de Pagamentos (peça 1, p. 96-130). O montante repassado à FADEMA foi de R\$ 172.809,00. Esses valores pagos à Fundação, entre outubro e dezembro de 1999, consistem na origem da presente tomada de contas especial.

9. Em fiscalização da execução do Plano Estadual de Qualificação, a Secretaria Federal de Controle Interno elaborou a Nota Técnica 35, de 24/9/2001, em que aponta possíveis ocorrências de irregularidades (peça 1, p. 161-181). No caso da FADEMA, verificou-se enquadramento na suposta irregularidade de “ausência de garantia mínima de execução dos contratos” (peça 1, p. 173, item 15, relacionada como FADEPE).

10. O Tribunal de Contas da União emitiu a Decisão 153/2002 - 1ª Câmara, em que determinou, diante das ocorrências de irregularidades relatadas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, que, se fosse o caso, instaurasse a competente tomada de contas especial (v. item 8.1.1, peça 1, p. 183).

11. A Assessoria Jurídica da SETASCAD/MG emitiu os pareceres 059/99 (peça 1, p. 197-198) e 077/99 (peça 1, p. 229-230), atestando a legalidade da contratação da FADEMA (FADEPE), mediante dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, por se tratar de “instituição brasileira incumbida estatutariamente do ensino e da pesquisa, bem como, também, desenvolvimento institucional”. Este parecer foi ratificado pelos pareceres 0560/99 (peça 1, p. 199-202) e 0623/99 (peça 1, p. 231-234), ambos da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SERHA/ATA. Com base nos pareceres citados, a Secretária de Estado, Sr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou os atos de dispensa de licitação (peça 1, p. 203 e 235), anuindo com a contratação da FADEMA.

11.1 Quanto ao contexto de execução do Planfor, lembramos que 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.

11.2 Importante registrar, nesta oportunidade, que representação formulada por equipe de auditoria da Secex/MG, sobre possíveis irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais - Setascad/MG, foi aberta em 2000 (TC 009.150/2000-9), com relação ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, 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.

11.3 O Tribunal emitiu as deliberações contidas na Decisão 1015/2000 - Plenário; na Decisão 153/2002 - 1ª Câmara e, por último, por meio do Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara.

11.4 Sobre a matéria, transcrevemos, a seguir, a íntegra do item 8.1, da Decisão 1015/2000 retro citada, proferida pelo Plenário em 29/11/2000:

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

11.5 Para maior esclarecimento das questões apontadas nestes autos, transcrevemos abaixo trechos do Relatório e a íntegra da Proposta de Decisão apresentada em 2002, sobre a matéria, pelo Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, na sessão da Primeira Câmara, de 23/4/2002 (peça 1, p. 189-191):

#### PROPOSTA DE DECISÃO

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

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

3. Convém ressaltar que a linha de deliberação acima referida fundou-se no fato de que as irregularidades na execução do contrato com o aludido Instituto foram detectadas por amostragem, mediante entrevistas telefônicas (a ensejar ainda a adoção de outros procedimentos para fins probatórios), e, sobretudo, que configurariam, se fosse o caso, débito de pequeno valor. Assim, segundo a unidade técnica, a utilização de amostra para propiciar “um eventual ressarcimento seria claramente improdutiva” (fl. 188), cabendo uma avaliação mais abrangente pelo órgão repassador para verificar a viabilidade de possíveis medidas de ressarcimento.

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

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

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

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

11.6 O Tribunal, em sessão da Primeira Câmara, de 1º/4/2003, ao examinar novamente a referida Representação, decidiu, por meio do Acórdão 578/2003 - 1ª Câmara, determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE que remetesse a este Tribunal, por ocasião do próximo Relatório de Gestão das contas anuais, informação detalhada a respeito das pendências relativas a entidades executoras do Planfor/PEQ/MG 99 que descreve no item "b" do Ofício 00717/2002-SPPE, de 18/7/2002, dirigido a esta Corte, e no Ofício 00674/2002-SPPE, de 4/7/2002, dirigido à Setascad/MG; bem assim em arquivar os autos, de acordo com o parecer da Secex/MG, sem prejuízo de que seja recomendado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE que:

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

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

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

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

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

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

12. Os contratos firmados pela SETASCAD/MG com a FADEMA (contratos 085 e 088/1999), foram assinados respectivamente em 14/9 e 1º/10/1999 (peça 1, p. 208 e 241), e tinham por objetivo a

execução de ações de qualificação e requalificação, no âmbito do Plano Estadual de Qualificação Profissional - PEQ/1999 e do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT/SETASCAD-MG.

13. O Contrato 085/1999 previa, inicialmente, sob a responsabilidade da FADEMA, o treinamento de 877 trabalhadores, distribuídos em 43 turmas, e com carga horária total de 1.773 horas. O valor previsto no contrato era de R\$ 62.271,00 (peça 1, p. 204-206), a serem pagos em quatro parcelas (20%, 20%, 30% e 30%). A vigência do contrato era de 14/9/1999 a 30/11/1999. Posteriormente, com o advento do 1º Termo Aditivo ao Contrato 085-A/1999, a vigência foi prorrogada para 20/1/2000. A quantidade de treinandos e de turmas foi reduzido para 669 trabalhadores e 35 turmas. O valor do contrato e a carga horária total foi mantida (peça 1, p. 220-221). Às páginas 222 e 223 da peça 1, constam planilhas de Detalhamento de Cursos por Programa, com a discriminação dos cursos previstos, bem como de participantes por turma e custo.

13.1 O Contrato 088/1999, por seu turno, previa inicialmente o treinamento de 150 trabalhadores, distribuídos em 5 turmas. O valor previsto era de R\$ 110.538,00, com vigência de 1º/10/1999 até 30/11/1999. A forma de pagamento prevista também era dividida em quatro parcelas (peça 1, p. 236-241). Posteriormente, os termos do Contrato 088/1999 foram alterados pelo 1º Termo Aditivo, que prorrogou a vigência para 20/1/2000 (peça 1, p. 254-255).

14. Em relação aos pagamentos efetuados, o quadro abaixo demonstra cada pagamento relacionado a seu respectivo contrato, bem como suas notas fiscais, que pode ser extraído da planilha Relação de Pagamentos (peça 1, p. 86-120):

Nº	Ord. de Pagto ou Cheque	Nota Fiscal	Data	Peça 1, páginas	Contrato	Parcela	Valor (R\$)
1	001174	00006	29/9/1999	96 e 212	085/1999	1ª	12.454,20
2	001359	00011	21/10/1999	98 e 245	088/1999	1ª	22.107,60
3	001734	00014	9/11/1999	104 e 247	088/1999	2ª	22.107,60
4	001797	00017	16/11/1999	106 e 214	085/1999	2ª	12.454,20
5	001994	00019	26/11/1999	110	088/1999	3ª	33.161,40
6	001995	00020	26/11/1999	110 e 216	085/1999	3ª	18.681,30
7	002371	00024	20/12/1999	124 e 251	088/1999	4ª	33.161,40
8	002372	00026	20/12/1999	124 e 218	085/1999	4ª	18.681,30
						Total	172.809,00

15. Após a elaboração da Nota Técnica 35/2001 (peça 1, p. 161-181), a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE instituiu a Comissão de Tomadas de Contas Especiais - CTCE, com a finalidade de proceder o reexame das contas do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99. Esta comissão, após as providências cabíveis, elaborou o relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 4-92) e concluiu pela responsabilização da Sr.<sup>a</sup> MARIA LÚCIA CARDOSO, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (e gestora dos recursos repassados pela União Federal e responsável pela implementação do PEQ), e do Sr. JOÃO RESENDE COSTA, Diretor da Fundação Mariana Resende Costa - FUMARC - Instituto Lúmen, entidade responsável pelo acompanhamento, supervisão e avaliação, responsável direto pelo acompanhamento das ações, com poder de provocar a SETASCAD/MG nos casos de irregularidade por parte da executora avaliada (v. Atribuição de Responsabilidade, peça 2, p. 91-92).

16. Em relação à FADEMA, as informações colhidas pela comissão informam que a entidade, signatária dos contratos 085/1999 e 088/1999, foi notificada para apresentar documentos que

comprovassem a aplicação dos recursos recebidos, porém, não apresentou comprovação das ações contratadas (peça 2, p. 28, item “d”). A comissão conclui, então, pelo dano ao Erário, conforme demonstrado.

17. Após as explicações dos responsáveis Maria Lúcia Cardoso e João Resende Costa (peça 2, p. 95-107 e 108-111, respectivamente), a CTCE elaborou Relatório Final de Tomada de Contas Especial, de 10/11/2005 (peça 2, p. 112-166). O Relatório Final afirma que a CTCE, apesar de apurar outras irregularidades, limitou-se a registrar “a observância do cumprimento dos objetos contratados, ou seja, as ações constantes do Detalhamento de Cursos por Programas - Plano 1999 da SETASCAD” e que, no caso de entidades que “não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano ao erário foi considerado o total do repasse por entidade” (peça 2, p. 138, alínea “i” e item 2.8).

18. Assim, no caso da entidade FADEMA, que não encaminhou a documentação comprobatória da execução dos cursos para todas as turmas contratadas mediante os contratos 085/1999 e 088/1999, ficou ratificado o débito no valor original de R\$ 172.809,00 (peça 2, p. 142). No caso do responsável Sr. João Resende Costa, a CTCE retificou o entendimento, excluindo sua responsabilidade, após verificar que o Instituto Lúmen informava as ocorrências de desvio das ações para que a SETASCAD realizasse procedimentos para a sua correção, de acordo com o que preconizava o contrato de supervisão firmado entre o Instituto e a SETASCAD (peça 2, p. 152-154). Por fim, a CTCE conclui em seu relatório pela responsabilização apenas da Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, no valor total de R\$ 15.417.272,48 (peça 2, p. 162-166).

19. Conforme informado no item 5 desta instrução, em atendimento ao disposto no Ofício 23003, da Secretaria Federal de Controle Interno, de 18/7/2007 (peça 1, p. 17-19 e peça 2, p. 172-174), que determinou o desmembramento do processo original e a instauração de processos específicos de tomadas de contas especiais, procedeu-se a composição do processo 47101.000034/2009-76, relativo aos contratos 085/1999 e 088/1999, firmado com a FADEMA, responsabilizando apenas a ex-Secretária de Estado de Minas Gerais, conforme decisão da comissão de TCE (v. Ata, peça 2, p. 178). Em decorrência, foi realizada a inscrição de responsabilidade no SIAFI da Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, mediante a Nota de Lançamento 2010NL000050, de 16/3/2010, na UG/Gestão 380908/00001 (peça 2, p. 185).

20. Em ofício de 24/3/2010, a Secretaria Federal de Controle Interno, diante da decisão da comissão de TCE pela imputação de responsabilidade apenas à dirigente da entidade conveniente à época dos fatos, restituiu os processos para que fosse reavaliada a decisão de não incluir as entidades contratadas, como corresponsáveis pelo débito, considerando a não comprovação da execução das despesas dos respectivos contratos (peça 2, p. 187-188).

21. Em ofício de 21/10/2010, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE solicitou à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE/MG, que substituiu a SETASCAD, que comprovasse a execução física e financeira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD, no prazo de quinze dias, mediante a apresentação de vários documentos, como comprovação do cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos dos contratos (folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos, registro de entrega de certificados); comprovação das despesas realizadas (faturas, recibos, notas fiscais, em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio); relação dos profissionais que atuaram na execução das ações ministradas com os comprovantes dos pagamentos realizados; comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas; documentos comprobatórios dos gastos com transporte e/ou alimentação (v. peça 2, p. 194-195).

22. Após um período de indefinição no âmbito do MTE, com a suspensão da comissão de TCE, foi criado um Grupo Executivo de TCE (GETCE), constituído com as funções de tomador de

contas dos processos de tomada de contas especial no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE (v. Portaria 52, peça 2, p. 203-204). Foi, então, solicitado à SEDESE/MG, sucessora da SETASCAD/MG, por intermédio do Ofício 023, de 11/5/2012, que colocasse à disposição do GETCE os documentos originais anteriormente solicitados (peça 2, p. 213-214).

23. Em 29/5/2012, o GTCE encaminhou Ofício 030/2012 à Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego - SETE/MG, secretaria que substituiu à SEDESE, relatando e solicitando justificativa para algumas impropriedades, entre elas a não apresentação dos documentos como os citados no item 21 retro (peça 2, p. 220-221).

24. Em 12/7/2012, a SETE encaminhou relatório (peça 2, p. 241-247) à Secretaria de Estado da Casa Civil e Relações Institucionais de Minas Gerais, apresentando histórico e impropriedades encontradas na execução do Convênio 35/1999, e conclui, solicitando orientação de providências, haja vista que, após 13 anos, não foi possível juntar documentação comprobatória referente a folhas de frequência, entrega de certificados, gastos com transportes e alimentação, relação de profissionais e comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, entre outros documentos citados no item 21 desta instrução. A FADEMA foi citada neste relatório (como Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão), como uma das entidades que não apresentaram comprovação do cumprimento da execução física e financeira (item 17, peça 2, p. 247).

25. Em 30/7/2012, a SPPE/MTE informou a realização de diligência pelo GETCE para examinar a documentação disponível (peça 3, p. 10). Após a realização da diligência, a coordenação do GETCE informou, mediante o Ofício 045, de 17/8/2012, que 126 contratos continuavam pendentes de justificativas e comprovações quanto ao cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos, através da apresentação de folhas de frequência, diários de classe, registro de entrega de certificado, relação de profissionais com comprovante de pagamentos, comprovante de recolhimento de encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas, documentos comprobatórios de aquisição e distribuição de gastos de alimentação e transporte, entre outros (v. peça 3, p. 26-28, item 1.2).

26. Em decorrência da diligência efetuada, o GETCE fez juntar, às páginas deste processo, extrato do relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lúmen, a respeito do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais - 1999, especificamente referente ao serviço prestado pela entidade contratada, FADEMA (peça 3, p. 40-52). O relatório não está completo, deixando de fora informações que poderiam melhor ilustrar as condições estruturais do Instituto, bem como a execução dos contratos firmados.

26.1 Consta ainda o relatório do Instituto Lúmen sobre o Minas Cooperativa (Geracoop), programa do Governo do Estado de Minas que visa promover a qualificação profissional destinada à formação e o desenvolvimento de organizações cooperativas (peça 3, p. 54-82). A entidade FADEMA foi uma das que participaram da execução do programa, que consta do Contrato 085/1999 (v. quadro, peça 1, p. 222).

26.2 O Instituto Lúmen relata as atividades da FADEMA, instituição reconhecida como de utilidade pública, que atua no setor de educação e cultura. Tem como objetivo promover e apoiar a pesquisa, o ensino e a extensão; realizar serviços técnicos-científicos para instituições interessadas e para a comunidade; apoiar as atividades da Escola Agrotécnica Federal de Machado; exercer atividades científicas e culturais; conceder bolsas de pesquisas e estudos em nível de graduação, pós-graduação, extensão e outros; e divulgar dados científicos através de publicações especializadas. Possui abrangência intermunicipal e está vinculada à Escola Agrotécnica Federal de Machado, onde tem sua base instalada e estrutura para a realização de suas atividades (peça 3, p. 42).

26.3 Em relação ao PEQ-99, o relatório Lúmen informa que foram desenvolvidos catorze cursos, tendo previsto 615 matrículas, mas efetivado 702. Recebeu R\$ 132.489,00, ou seja, 0,69% do PEQ/MG-99 (peça 3, p. 42). Segundo o Lumen, a FADEMA atendeu parcialmente às expectativas do Planfor (peça 3, p. 44)

26.4 A tabela de indicadores de eficiência (peça 3, p. 46), mostra a avaliação de cinco cursos promovidos (Agricultura orgânica, Auxiliar de enfermagem, Cafeicultura, Enriquecimento de alimentos e Piscicultura) em quatro quesitos: demanda, aproveitamento, cobertura e evasão. A evasão deve ser considerada no máximo em 10% (zona urbana) e 20% (zona rural). Quanto às taxas de demanda, aproveitamento e cobertura, é considerado satisfatório a avaliação acima de 80%. Percebe-se, portanto, que a FADEMA otimizou os investimentos recebidos, tendo em vista que as taxas de aproveitamento e de cobertura ficaram, em média, bem acima do mínimo esperado pelo Planfor.

26.6 Por fim, a eficiência da entidade executora foi considerada parcialmente eficiente nos cursos pertencentes à amostra (peça 3, p. 48). O relatório encerra com algumas recomendações de caráter técnico-pedagógico.

26.7 Em relação a execução do programa Minas Cooperativa, o Instituto Lumen procedeu a avaliação da FADEMA em conjunto com outras quatro entidades (peça 3, p. 54-82). A FADEMA realizou o treinamento de 12,61% dos treinandos do programa (peça 3, p. 66), otimizando o investimento aplicado com alta taxa de eficiência, segundo a avaliação de todos os quesitos (Demanda, Aproveitamento, Cobertura e Evasão, v. peça 3, p. 70).

27. Em 17/9/2012, por intermédio do Ofício 00393/2012, o SETE/MG informou que “todas as entidades foram notificadas a apresentar a documentação exigida”, sendo que algumas responderam solicitando dilação de prazo, outras informaram não possuir mais a documentação, e outras apresentaram documentação parcial (peça 3, p. 84).

27.1 Em relação à FADEMA, esta foi notificada, como demonstram o Aviso de Recebimento (peça 3, p. 102) e as respostas às notificações (peça 3, p. 104 e 116). Na primeira resposta, em 20/9/2012, a FADEMA informa que, transcorridos mais de dez anos, teria dificuldade de encontrar a documentação necessária à prestação de contas e solicita prorrogação de prazo. Posteriormente, em 31/10/2012, a FADEMA informa que realizou busca em seus arquivos, mas não encontrou a documentação solicitada, a qual foi entregue à Entidade Avaliadora. Por seu turno, a FUMARC (Instituto Lumen) informou que não lhe competia a guarda das informações solicitadas (folhas de frequência, diários de classe etc), mas apenas emitir relatórios referentes às atividades das Entidades Executoras (v. peça 3, p. 120)

27.2 Em 9/11/2012, o GETCE informou, mediante o Ofício 061/2012 à SETE/MG, que os documentos enviados, em parte, não formaram “conjunto probatório suficiente para descaracterizar o dano ao erário levantado pela Comissão de TCE anterior”, e que os dados levantados subsidiarão a elaboração do Relatório Complementar de TCE. Em anexo, o GETCE apresenta relação das entidades que não apresentaram a documentação exigida, entre elas, a FADEMA (peça 3, p. 106-108).

28. O Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais - GETCE terminou o seu trabalho com a apresentação do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar - RTCEC (peça 3, p. 122-150), de 26/2/2013.

28.1 Em atendimento a determinação da CGU (v. itens 5 e 19 desta instrução), o relatório versou especificamente sobre os contratos 085 e 088/1999 e aditivos, firmados pela então SETASCAD/MG e a FADEMA.

28.2 Em apertada síntese, o relatório complementar refaz o histórico do processo de instauração desta e das outras tomadas de contas especiais referentes ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD (itens 1 a 13 do relatório, peça 3, p. 122-130). Em acréscimo relevante, o relatório ainda menciona o Acórdão 1842/2011 - TCU - Plenário, a respeito de consulta formulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em que afirma que o Acórdão 1112/2000 e a Decisão 1209/2002, ambos do Plenário, referiam-se especificamente à execução do Planfor no Distrito Federal. Com isso, afirma o relatório, a decisão da CGU em não certificar as contas do processo originário de TCE, e determinar a instauração de processos específicos por entidade, protelou o prosseguimento regular da

TCE desde 2007, e inviabilizou o seu julgamento pelo TCU à época (v. item 14 do relatório, peça 3, p. 130). No entanto, ao tomar conhecimento do Acórdão 1842/2011 - TCU - Plenário, o processo original já estava desmembrado, razão pela qual foi mantido o desmembramento e prosseguiu a presente tomada de contas especial apenas em relação aos citados contratos 085/1999 e 088/1999, com a FADEMA.

28.3 Segundo o relatório, não constam dos autos os pareceres das áreas técnicas da SETASCAD/MG, com manifestações sobre o plano pedagógico, planilha de custos e cronograma de execução mencionados na Cláusula Primeira dos instrumentos contratuais (peça 1, p. 204 e 236). Constam ofícios e pareceres jurídicos (peça 1, p. 197-198 e 229-230) favoráveis à contratação da entidade mediante dispensa de licitação, porém, não há comprovação de que os planos e projetos da FADEMA foram submetidos à avaliação e aprovação da área técnica, e que estariam de acordo com o Planfor (peça 3, p. 158, item 15).

28.4 Ainda segundo o relatório, a Cláusula Segunda dos referidos contratos estabelece que a SETASCAD/MG tinha a obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, verificando a eficiência e a eficácia dos cursos, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços. Também competia à SETASCAD/MG realizar os pagamentos das parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação de turmas e fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução do plano pedagógico. Todavia, não houve comprovação, por meio documental, que as ações contratadas foram executadas em sua totalidade ou que a análise da prestação de contas do contrato foi realizada e aprovada pela área competente. Os documentos fiscais apresentados (peça 1, p. 212-218 e 245-251) “foram atestados, sem informação da data do atesto, sem a comprovação da efetiva realização das ações contratadas, da intermediação da colocação profissional do treinando e da elevação de sua escolaridade, objetivos do PLANFOR” (peça 3, p. 132, item 18).

28.5 Continua afirmando que, segundo relatório final da então Comissão de Tomada de Contas Especial - CTCE, emitido em 10/11/2005 (peça 2, p. 112-166, citado no item 17 desta instrução), as irregularidades iniciaram ainda na fase de habilitação, pois as entidades contratadas não atenderam, à época, os requisitos fundamentais para a dispensa de licitação e comprovação de capacidade técnica. E continuaram, na fase de execução, com cursos parcialmente realizados, taxa de evasão acima do permitido, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas (grifo nosso), conforme relatado pela Secretaria Federal de Controle, na Nota Técnica 35/2001 (citado no item 9 desta instrução, peça 1, p. 161-181). Além disso, nem a entidade nem a SETASCAD/MG enviaram, mesmo após solicitação, “os documentos hábeis a demonstrar o cumprimento 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”. Informa ainda que a SETASCAD/MG não forneceu integralmente a documentação solicitada, tornando as notas fiscais e ordens de pagamentos constantes dos autos (peça 1, p. 212-218 e 245-251) “insuficientes na comprovação de que as liberações das parcelas foram realizadas somente após a apresentação dos documentos previstos em cláusulas contratuais pactuadas por meio dos contratos 085 e 088/99 e aditivos” (v. itens 19 e 20, peça 3, p. 132).

28.6 Em diligência realizada para fins de verificação documental, a FADEMA não encaminhou os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas, alegando que não localizou a documentação requerida em face da longa data em que os instrumentos foram assinados, mas que a documentação era entregue à entidade avaliadora (v. item 23, peça 3, p. 134).

28.7 Por esse motivo, verifica-se que os documentos constantes dos autos integram poucos elementos comprobatórios de realização das ações contratadas. Em contrapartida, constam os relatórios de Representação formulada por equipe de auditoria do TCU acerca de ocorrências verificadas na

gestão de recursos do PEQ/Planfor/FAT (peça 1, p. 185-191), além dos relatórios da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 4-92 e 112-166), que, no ano de 2005, tiveram acesso e analisaram os documentos que subsidiaram a indicação de responsabilidade pela execução precária das ações contratadas e pelo dano ao Erário (item 24, peça 3, p. 134).

28.7.1 Assim, pela ausência de elementos novos que atestem o cumprimento do objeto contratual, e ante o não saneamento das irregularidades apontadas nos relatórios de TCE anteriores (peça 2, p. 4-92 e 112-166), conclui-se que o dano causado ao erário, em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes aos contratos 085 e 088/1999 é de R\$ 172.809,00, correspondendo a 100% dos recursos repassados à FADEMA. Assim, o GETCE considera que foi confirmado o motivo da instauração da presente TCE, que foi a não comprovação da execução do objeto pactuado nos contratos citados, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo e nos citados relatórios da extinta Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 4-92 e 112-166), além dos procedimentos e diligências efetuadas pelo Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais (v. itens 25 e 27, peça 3, p. 134-136).

28.8 Quanto à responsabilidade dos agentes envolvidos, o relatório aponta como responsável exclusivamente a Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária da SETASCAD/MG, uma vez que era a responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 035/99, e que “não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados”, sendo, portanto, responsável pelo prejuízo de R\$ 104.544,00 apurado por esta TCE (peça 3, p. 136, item 27).

28.9 O GETCE entendeu ainda que não caberia a inclusão da entidade e dos dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado, conforme proposta pela CGU, face o intervalo de sete anos desde a instauração inicial, em março de 2005 (atualmente, nove anos), e cita os acórdãos 1132/2007 e 494/2010, do Plenário do TCU, para demonstrar que nem sempre há a responsabilização das entidades contratadas. Também argumenta que, como os dirigentes das entidades não foram considerados responsáveis solidários quando da apuração do dano ao erário, em novembro de 2005, não foram notificados, à época, para exercerem o contraditório, o que ficaria prejudicado se fosse feito nesta fase da presente TCE, uma vez que já passou 12 anos do fato gerador (14 anos, atualmente), podendo tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo TCU (peça 3, p. 146, itens 36 a 37).

## **EXAME TÉCNICO**

29. A presente tomada de contas especial, por motivos diversos já relatados na sessão “HISTÓRICO”, não seguiu o rito normal, demandando um período de tempo, em sua fase interna, muito além do desejável, até o seu encaminhamento para esta Corte de Contas, onde foi autuada em 19/9/2013. Os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 13/9/1999, data de assinatura do Contrato 085/1999 (peça 1, p. 204-208), até 20/12/1999, data dos últimos pagamentos referentes aos serviços prestados (peça 1, p. 124). Portanto, dizem respeito a fatos ocorridos há mais de quatorze anos, com as devidas implicações jurídicas decorrentes.

30. Assim, a decisão do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE de não acatar a sugestão da CGU de responsabilizar a entidade FADEMA 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.

30.1 Segundo o relatório de tomada de contas especial, a comissão designada para a apuração das irregularidades e responsabilização dos agentes foi nomeada em 3/3/2005 (peça 2, p. 4).

30.2 A FADEMA nunca foi notificada para que prestasse esclarecimento das irregularidades apontadas. A notificação realizada - a qual não consta deste processo - treze anos após a realização dos cursos para a qual foi contratada (peça 3, p. 130), não teve o caráter inquisitório, pois não houve

questionamento a respeito de irregularidades, nem solicitação de apresentação de defesa; apenas a solicitação de informações e requisição de documentos.

30.3 Assim, uma responsabilização tardia da FADEMA, passados quase quinze anos da sua contratação, iria afetar sensivelmente o princípio da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Também não poderia atender ao disposto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71, que prevê que, salvo determinação em contrário do TCU, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial quando “houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência de dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”.

30.4 Em relação a Sr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Cardoso, no entanto, procedeu-se a notificação das irregularidades apontadas em 18/10/2005 (v. AR, peça 2, p. 94), quando esta recebeu cópia do relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 4-92), e apresentou defesa, em 3/10/2005 (peça 2, p. 95-107). Assim, apesar do largo lapso temporal, esta responsável estaria apta para ser responsabilizada pelas irregularidades apontadas.

31. No entanto, a não inclusão da responsabilidade da FADEMA é imperativa não apenas pelas condições processuais, de não ser possível de se coadunar com a ampla defesa requerida, mas também por questões de mérito.

31.1 No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar (peça 3, p. 122-150), do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE, os tomadores de contas asseveram que a então Comissão de Tomada de Contas Especial - CTCE emitiu relatório final (peça 2, p. 112-166), que aponta irregularidades como “cursos parcialmente realizados, taxa de evasão acima do permitido, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas” (v. item 28.5 desta instrução).

31.2 No entanto, fácil é perceber que as irregularidades apontadas se referem, de um modo geral, a casos ocorridos no decorrer da gestão do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD, mas não se aplicam, especificamente, aos contratos 085 e 088/1999, firmados pela SETASCAD/MG com a FADEMA.

31.3 Apesar de escassos documentos que subsistiram desde a realização, em fins de 1999, dos cursos ministrados pela FADEMA, mediante a contratação pela SETASCAD/MG, pode-se observar que os relatórios de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente dos serviços prestados por essa entidade (peça 3, p. 40-82), demonstram a não ocorrência das graves irregularidades citadas, como cursos parcialmente realizados ou turmas inexistentes, as quais seriam geradoras de débitos.

31.3.1 No caso da FADEMA, foram realizadas duas avaliações distintas, como pode ser visto nos dois relatórios do Instituto de Pesquisa Lumen. A primeira avaliação (peça 3, p. 40-52), diz respeito aos cursos profissionalizantes ministrados pela FADEMA, dos quais foram avaliados os cursos de “Agricultura orgânica”, “Auxiliar de enfermagem”, “Cafeicultura”, “Enriquecimento de alimentos e Piscicultura” (peça 3, p. 46). A segunda avaliação refere-se ao curso do programa Minas Cooperativa (peça 3, p. 54-82), o qual foi ministrado pela FADEMA, juntamente com outras instituições e que foi objeto de avaliação em separado.

31.4 Percebe-se, nos referidos relatórios do Instituto Lumen, que a FADEMA 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), com uma estrutura que lhe permitiria realizar as atividades para a qual foi contratada, conforme informa o relatório Lumen (peça 3, p. 46).

31.5 No que diz respeito à execução das turmas contratadas, os relatórios do Lumen, que se encontram bastante abreviado neste processo, não informam 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 cinco cursos por amostragem para avaliação, confirmou-se a existência de todas elas (v. peça 3, tabela 12, p. 46 e tabela 14, p. 70).

31.6 Os relatórios do Lumen não se configuram em relatórios contábeis, mas técnico-pedagógicos, que avaliam a eficiência dos cursos ministrados, de acordo com parâmetros definidos no Planfor. Assim, foram medidos indicadores de eficiência quanto à demanda, quanto ao aproveitamento, quanto à cobertura (80% no mínimo); e quanto à evasão dos cursos (10%, no máximo). Em todos os cursos avaliados nas amostras, a FADEMA obteve a aprovação em todos os quesitos. A taxa de eficiência para a atuação da FADEMA apresentou desempenho satisfatório (peça 3, p. 48, e Tabela, 14, p. 70), com todos os índices acima do esperado.

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

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

32.1 De modo semelhante, o GETCE, em seu relatório (peça 3, p. 122-150), informa a tentativa de recuperar a documentação faltante para elidir qualquer obscuridade em relação ao exato cumprimento do contrato firmado. Assim, foram expedidas notificações para que a SETE/MG, Secretaria de Estado sucessora da SETASCAD/MG, e para que a entidade FADEMA providenciassem documentos como: folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados, registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos, entre outros. Esses documentos foram, posteriormente, cobrados da FADEMA, mediante notificação (peça 3, p. 104 e 116).

32.2 Ora, a entidade contratada nunca teve a responsabilidade de conservar tais documentos, ainda mais por um largo lapso temporal. Conforme se vê nos termos dos contratos firmados (peça 1, p. 204-208 e 236-241), 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/99, 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).

32.3 A responsabilidade de supervisionar a execução dos contratos foi delegada ao Instituto Lumen. Não consta, nesse processo, os termos do contrato firmado entre a SETASCAD/MG e o Instituto Lumen. Mas as informações prestadas pelo Sr. Dom Walmor Oliveira de Azevedo, em nome da Fundação Mariana Resende Costa, responsável pelo Instituto Lumen (peça 2, p. 108-111), para defesa da entidade, as quais foram aceitas pela CTCE (peça 2, p. 154), permite concluir que eram suas atribuições realizar a supervisão (*in loco* ou por telefone) do curso/turma, gerando o Relatório de Supervisão, contendo: nome da entidade, nome do curso, n. da turma, data de início e término,

endereço, carga horária, data e modo de supervisão, situação da turma, etc. No início do curso/turma, a entidade contratada remetia a matrícula dos alunos por meio magnético, que era incorporado ao Banco de Dados. Terminado o curso/turma, a entidade enviava a avaliação sobre o aproveitamento dos alunos no curso, segundo orientações do MTE (peça 2, p. 110). Ou seja, o Lumen detinha a responsabilidade de supervisionar a execução dos cursos. Mas esta supervisão era limitada ao caráter técnico-pedagógico dos cursos. Não lhe competia a responsabilidade de avaliação contábil e financeira, exigindo prestação de contas das entidades contratadas.

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

32.5 Conclui-se que, não ocorrendo casos de pagamento por turmas inexistentes ou por execução parcial ou inexecução de cursos, não seria cabível a responsabilização da entidade apenas porque os cursos ministrados, segundo avaliação do Lumen, foram considerados parcialmente eficientes ou ineficientes, ou ainda porque documentos tardiamente requisitados não foram apresentados. Assim, não procede a afirmação, no relatório do CTCE (peça 2, p. 140, 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.

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

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

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

33.3 Como se depreende do processo, o problema maior foi a garantia do controle. Como assegurar que um grande volume de recursos, despendido em breve período de tempo, no caso, de

setembro a dezembro de 1999, pudesse ser executado com a devida segurança de que os recursos estavam sendo bem aplicados, considerando ainda o grande número de agentes envolvidos, que são as entidades contratadas? Ao que se vê, a parte técnica-pedagógica do empreendimento se submeteu ao crivo rigoroso do Instituto Lumen, verificando as falhas e oportunidades de melhorias dos cursos ministrados pelas entidades contratadas. Foi estabelecido, como parâmetro de fiscalização para a Entidade Avaliadora, o Instituto Lumen, que o mínimo de 50% das turmas fosse supervisionado, sendo que 25% com supervisão *in loco*, e 25% com supervisão complementar por telefone. Conforme se verifica na defesa do Sr. Dom Walmor Oliveira de Azevedo (peça 2, p. 110), na prática, o Lumen ultrapassou a meta ao atingir 51,35% de turmas supervisionadas e mais de 35% de supervisão *in loco*.

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

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

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

33.7 Como se vê, não há registro de que seriam exigidos, para a comprovação, documentos como folhas de frequência; diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos; registro de entrega de certificados; comprovação das despesas realizadas (faturas, recibos, notas fiscais, em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio); relação dos profissionais que atuaram na execução das ações ministradas com os comprovantes dos pagamentos realizados; comprovantes de recolhimento dos encargos fiscais, previdenciários e trabalhistas; documentos comprobatórios dos gastos com transporte e/ou alimentação, todas exigências feitas à SETASCAD/MG *a posteriori*. Somente após a instauração desta TCE, que o CTCE, em 21/10/2010, passou a fazer tais exigências do conveniente (v. item 21 desta instrução e peça 2, p. 194-195).

33.8 Percebe-se, portanto, que, apesar de razoável entender que tais documentos citados seriam, se apresentados, hábeis a elidir qualquer dúvida quanto à efetiva realização dos cursos, é abusivo

esperar que o conveniente, ou melhor, a ex-gestora, os apresente decorridos 11 anos (14 anos, agora) do momento em que as ações foram executadas, principalmente por considerar que tais documentos não constavam do rol de documentos necessários para a comprovação da regular aplicação dos recursos no momento da assinatura do convênio.

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

## **CONCLUSÃO**

34. Conclui-se, então, que, uma vez que a comprovação da realização dos cursos, em todas as suas turmas previstas, se fez somente mediante a apresentação das notas fiscais e ordens de pagamentos (peça 1, p. 212-218 e 245-251), mediante os relatórios do Instituto Lumen (peça 3, p. 40-82), estas devem ser consideradas suficientes. A uma, porque, como visto, não se exigiu documentos diversos previamente. A duas, porque, ainda que houvessem, não seria razoável exigí-los, após o lapso de 14 anos dos eventos relatados. E a três, porque, definitivamente, os relatórios Lumen, bem como as notas fiscais apresentadas, indicam, se não com total segurança, mas com clara expectativa, que os cursos contratados foram devidamente ministrados.

34.1 Além disso, não é possível verificar, neste processo, a necessária descrição detalhada da situação que teria dado origem ao dano. Não é possível comprovar nem sequer a ocorrência do dano, pois o dano presumido alegado não está lastreado em documentos probatórios. Pelo contrário, os relatórios do Instituto Lumen fazem presumir a execução dos cursos contratados e não a inexecução ou execução parcial.

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

35.1 Oportuno registrar que, casos semelhantes, envolvendo a Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável pela gestão dos recursos oriundos do mesmo convênio em análise nesta TCE, já foi apreciado por este Tribunal, que proferiu os Acórdãos 1.852/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 025.581/2013-9), 2.184/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 026.079/2013-9), 2.185/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 026.341/2013-1), 2.302/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 026.105/2013-6), 2.303/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 031.632/2013-0), 3.453/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 026.053/2013-6), 3.616/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 025.659/2013-8), e 3.617/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 032.343/2013-2), nos quais 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.

## **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

36. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar:  
Benefícios diretos - Outros benefícios diretos.

Descrição: O arquivamento do presente processo, conforme proposto no item 35, desta instrução, pode ser classificado como benefício direto (outros) desta ação de controle, em razão do exercício da competência do TCU.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

---

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

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

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

SECEX-MG, em 28 de julho de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

CLÁUDIO MARCELO SPALLA FAJARDO  
AUFC - Mat. 3498-3