

TC 026.459/2013-2

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 Fundação João Pinheiro - CNPJ: 17.464.652/0001-80

Advogado/Procurador: não há

Inte ressado 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 - SPPE/MTE, em desfavor da Sr.^a 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 conseqüente 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. 23-33).

2. O período estipulado para a execução do Convênio 035/1999 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 8, 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 035/1999, pela entidade Fundação João Pinheiro, os quais foram repassados pela SETASCAD/MG, por intermédio do Contrato 109/1999 (peça 3, p. 35-39).

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 035/1999, 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. 9-10), em relação ao Convênio 035/1999, firmado com a SETASCAD.

6. O Convênio 035/1999-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. 16).

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. 25). 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. 21).

7.1 Em 16/11/1999, foi publicado o Primeiro Termo Aditivo (peça 1, p. 44-46; e peça 2, p. 1), 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 8, p. 22).

8. Com os recursos repassados pelo MTE, foram efetuados diversos pagamentos no exercício de 1999, conforme informam as Relações de Pagamentos (peça 2, p. 4-21). O montante repassado à Fundação João Pinheiro foi de R\$ 713.757,60. Esses valores pagos à Fundação, entre outubro e dezembro de 1999, consistem na origem da presente tomada de contas especial, os quais foram reduzidos posteriormente para R\$ 135.216,00, conforme será explanado mais adiante.

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 3, p. 8-18). No caso da Fundação João Pinheiro, verificou-se enquadramento na suposta irregularidade de “ausência de garantia mínima de execução dos contratos” (peça 3, p. 14, item 15).

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 3, p. 19).

11. A Assessoria Jurídica da SETASCAD/MG emitiu o Parecer 54/1999 (peça 3, p. 28-29), atestando a legalidade da contratação da Fundação João Pinheiro, 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 pelo Parecer 0615/1999 (peça 3, p. 30-33), da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração - SERHA/ATA. Com base nos pareceres citados, a Secretária de Estado, Srª. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou os atos de dispensa de licitação (peça 3, p. 34), anuindo com as contratações da Fundação João Pinheiro.

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 35/1999, em função das seguintes ocorrências verificadas na realização de auditoria operacional referente a aplicação dos recursos do PEQ/Planfor/FAT: inconsistências no preenchimento de dados de matrícula de alunos e instrutores; dispensa e inexigibilidade de licitação não justificadas, e atraso na publicação de extrato de contrato na imprensa oficial.

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 3, p. 22-23):

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. O Contrato 109/1999 (peça 3, p. 35-39), foi firmado pela SETASCAD/MG com a Fundação João Pinheiro, em 29/9/1999, e tinha 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, no exercício de 1999. O Contrato previa, inicialmente, sob a responsabilidade da Fundação João Pinheiro, o treinamento de 11.382 trabalhadores, distribuídos em 320 turmas, com carga horária total de 12.368 horas. O valor previsto no contrato era de R\$ 796.701,60, a serem pagos em quatro parcelas (20%, 20%, 30% e 30%). A vigência do contrato era de 29/9/1999 a 30/11/1999.

13. Posteriormente, com o advento do 1º Termo Aditivo ao Contrato 109-A/1999, a vigência foi prorrogada para 20/1/2000. A quantidade de treinandos e de turmas foi alterada para 11.451 trabalhadores e 313 turmas; e a carga horária total para 10.962 horas. O valor do contrato foi reduzido para R\$ 716.421,60 (peça 4, p. 3-4).

14. Em relação aos pagamentos efetuados, o quadro abaixo demonstra cada pagamento relacionado a seu respectivo contrato, bem como suas notas fiscais, que podem ser extraídos da planilha Relação de Pagamentos (peça 1, p. 100-144):

N.	OB/Cheque	Nota Fiscal	Data	Peça 2, Páginas	Contrato	Parcela	Valor (R\$)
1	1455	002775	26/10	5 e peça 4, p. 16	109/1999	1ª	159.340,32
2	1940	002820	25/11	11 e peça 4, p. 20	109/1999	2ª	159.340,32
3	2435	002879	22/12	19 e peça 4, p. 23	109/1999	3ª	239.010,48
4	0127	002882	24/1/2000	21 e peça 4, p. 25	109/1999	4ª	156.066,48*
Total							713.757,60

15. O valor original da Nota Fiscal 002882 era de R\$ 158.730,48. Entretanto, o pagamento foi a menor, devido ao abatimento de R\$ 2.664,00 (R\$ 2.520,00, de devolução, e R\$ 144,00, referente à evasão).

16. Após a elaboração da Nota Técnica 35/2001 (peça 3, p. 8-18), 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 035/1999. Esta comissão, após as providências cabíveis, elaborou o relatório de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 4-92), e concluiu pela responsabilização da Sr.^a 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 5, p. 90-92).

17. Em relação à Fundação João Pinheiro, as informações colhidas pela comissão informam que a entidade, signatária dos contratos, foi notificada para apresentar documentos que comprovassem a aplicação dos recursos recebidos, porém, não apresentou comprovação das ações contratadas (peça 5, p. 76, item "a"). A comissão conclui, então, pelo dano ao Erário, conforme demonstrado, no valor de R\$ 713.757,60.

18. Após as explicações dos responsáveis Maria Lúcia Cardoso e João Resende Costa (peça 5, p. 95-107 e 108-111, respectivamente), a CTCE elaborou Relatório Final de Tomada de Contas

Especial, de 10/11/2005 (peça 5, 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 5, p. 138, alínea “i” e item 2.8).

18.1 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 5, p. 152-154). Por fim, a CTCE conclui em seu relatório pela responsabilização apenas da Sr.^a Maria Lúcia Cardoso, no valor total de R\$ 15.417.272,48 (peça 5, 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. 9-10, e peça 5, p. 174-176), que determinou o desmembramento do processo original e a instauração de processos específicos de tomadas de contas especiais, procedeu-se a composição do processo 47101.000022/2009-41, relativo aos contratos firmados com a Fundação João Pinheiro, responsabilizando apenas a ex-Secretária de Estado de Minas Gerais, conforme decisão da comissão de TCE (v. Ata, peça 5, p. 180). Em decorrência, foi realizada a inscrição de responsabilidade no SIAFI da Sr.^a Maria Lúcia Cardoso, mediante a Nota de Lançamento 2010NL000017, de 25/1/2010, na UG/Gestão 380908/00001 (peça 5, p. 188).

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 4, p. 194-195).

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 035/1999-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 5, p. 201-202).

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 58, peça 5, p. 218). 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 5, p. 220-221).

23. Em 29/5/2012, o GETCE 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 5, p. 227-229).

24. Em 12/7/2012, a SETE encaminhou relatório (peça 5, p. 248-254) 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.

25. Em 30/7/2012, a SPPE/MTE informou a realização de diligência pelo GETCE para examinar a documentação disponível (peça 5, p. 258). 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 6, p. 14-16, 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 Lumen, a respeito do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais - 1999, especificamente referente ao serviço prestado pela entidade contratada, Fundação João Pinheiro (peça 6, p. 27-39). O relatório está bastante incompleto, deixando de fora informações que poderiam melhor ilustrar as condições estruturais do Instituto, bem como a execução dos contratos firmados.

26.1 O Instituto Lúmen relata as atividades da Fundação João Pinheiro, entidade vinculada ao Governo de Minas Gerais, que oferece cursos em todo o Estado e atua nos setores de educação, cultura e serviço público. A fundação é voltada para a realização de projetos de pesquisa aplicada, consultoria e desenvolvimento de recursos humanos, e conta com corpo docente com experiência na educação profissional (peça 6, p. 29).

26.2 Em relação ao PEQ-1999, o relatório Lúmen informa que foram ministrados 66 cursos, tendo 11.416 alunos previstos e 10.221 matriculados. O montante de recursos recebidos foi de R\$ 713.757,60, ou seja, 3,72% do PEQ/MG-1999 (peça 6, p. 31).

26.4 A tabela de indicadores de eficiência (peça 6, p. 35), mostra a avaliação de 10 cursos promovidos pela Fundação João Pinheiro 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 Fundação João Pinheiro otimizou os investimentos recebidos, tendo em vista que as taxas de aproveitamento e de cobertura ficaram, em média, acima do mínimo esperado pelo Planfor. Apenas o curso “Administração de material e patrimônio” obteve indicador desfavorável nos quesitos demanda e cobertura. Conforme consta do relatório Lumen, a Fundação João Pinheiro atendeu satisfatoriamente às expectativas do Planfor (peça 6, p. 35).

26.5 Por fim, o relatório encerra com algumas recomendações de caráter técnico-pedagógico (peça 6, p. 370).

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 6, p. 46).

27.1 Em relação à Fundação João Pinheiro, esta foi notificada, como demonstram a Notificação e o Aviso de Recebimento (peça 6, p. 58 e 60, respectivamente). Em 6/9/2012, a Fundação João Pinheiro informa que toda a documentação acadêmica relacionada ao Contrato 109/1999 encontra-se à

disposição para consulta na Secretaria de Registro e Controle Acadêmico, acondicionado em 63 caixas (posteriormente retificado para 75 caixas, conforme peça 6, p. 72), pois trata-se de acervo muito volumoso, com cerca de 20.000 documentos (peça 6, p. 62-64).

27.2 Em 9/11/2012, o GETCE informou, mediante o Ofício 061/2012 à SETE/MG, que os documentos enviados, em geral, 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 relação especificamente ao Contrato 109/1999, firmado com a Fundação João Pinheiro, a GETCE informa que a documentação será aferida *in loco* pela equipe em data posterior (peça 6, p. 66).

27.3 O GETCE designou um servidor, junto à Fundação João Pinheiro, para conferir e aferir a documentação pertinente, que certificou (peça 6, p. 85-114) o seguinte:

- 1) 286 cursos foram realizados, como atestam os documentos apresentados de forma regular, ainda que alguns tenham rasura no ano de realização (peça 6, p. 85-106);
- 2) outros 63 cursos não puderam comprovar a sua realização, pois não foi apresentada documentação regular (peça 6, p. 106-114).

28. O Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais - GETCE terminou o seu trabalho com a apresentação do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar - RTCEC (peça 6, p. 325-351), de 15/3/2013.

28.1 Em atendimento a determinação da CGU (v. itens 5 e 19 desta instrução), o relatório versou especificamente sobre o Contrato 109/1999 e aditivo, firmados pela então SETASCAD/MG e a Fundação João Pinheiro.

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 035/1999-SETASCAD (itens 1 a 13 do relatório, peça 6, p. 327-331). 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 6, p. 333). 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 firmados com a Fundação João Pinheiro.

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 do instrumento contratual (peça 3, p. 35-39). Constam ofícios e pareceres jurídicos (peça 3, p. 28-33) favoráveis à contratação da entidade mediante dispensa de licitação, porém, não há comprovação de que os planos e projetos da Fundação João Pinheiro foram submetidos à avaliação e aprovação da área técnica, e que estariam de acordo com o Planfor (peça 6, p. 333, item 15).

28.4 Ainda segundo o relatório, a Cláusula Segunda do referido contrato 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 4, p. 16-29) “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 6, p. 333-335, 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 5, p. 112-166, citado no item 18 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 3, p. 8-18). 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 4, p. 16-29) “insuficientes na comprovação de que as liberações das parcelas foram realizadas somente após a apresentação dos documentos previstos em cláusulas contratuais pactuadas por meio do Contrato 109/99 e aditivo” (v. itens 19 e 20, peça 6, p. 335).

28.6 Em diligência realizada para fins de verificação documental, a Fundação João Pinheiro encaminhou documentos (conforme PRE 154/2012, peça 6, p. 62-64), porém, referentes ao ano de 1998, ou seja, de ações anteriores ao contrato firmado com a SETASCAD/MG, além de documentos com rasuras nos períodos dos cursos, denotando que houve modificação nas datas das ações, tornando tais documentos insuficientes para fins de comprovação da execução das ações contratadas (item 23, peça 6, p. 335-337).

28.7 O Relatório Complementar continua sua análise, informando que a GETCE, após a aferição do acervo de cerca de 20.000 documentos relacionados ao Contrato 109/1999, disponibilizados pela Fundação João Pinheiro, foi comprovada a execução de parte do objeto contratual, ensejando a redução do dano ao erário imputado pela Comissão anterior (peça 5, p. 112-166). Assim, concluiu que o dano ao erário, em função da execução parcial das ações de qualificação profissional pertinentes ao Contrato 109/1999, foi de R\$ 135.216,00, correspondendo a 18,94% dos recursos públicos repassados (itens 24 e 25, peça 6, p. 337).

28.8 O motivo para a instauração da presente TCE foi a não comprovação da total execução do objeto pactuado no Contrato 109/1999 e aditivo entre a SETASCAD/MG e a Fundação João Pinheiro, fato que se encontra demonstrado na documentação constante dos autos e nas seguintes peças técnicas: relatórios da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 4-92 e 112-166), além dos procedimentos e diligências realizadas pelo GETCE (item 26, peça 6, p. 337).

28.8 Quanto à responsabilidade dos agentes envolvidos, o relatório aponta como responsável exclusivamente a Sr.^a Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária da SETASCAD/MG, uma vez que era a responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 035/1999, 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\$ 135.216,00, apurado por esta TCE (peça 6, p. 337, 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 6, p. 347-349, itens 35 e 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. No entanto, os fatos que ensejaram este processo ocorreram a partir de 29/9/1999, data de assinatura do Contrato 109/1999 (peça 3, p. 35-39), até 24/1/2000, data do último pagamento referente aos serviços prestados (peça 1, p. 134). 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 Fundação João Pinheiro 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 5, p. 4).

30.2 A Fundação João Pinheiro nunca foi notificada para que prestasse esclarecimento das irregularidades apontadas. A notificação realizada, treze anos após a realização dos cursos para a qual foi contratada (peça 6, p. 58), 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 Fundação João Pinheiro, 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.^a Maria Lúcia Cardoso, no entanto, procedeu-se a notificação das irregularidades apontadas em 18/10/2005 (v. AR, peça 5, p. 94), quando esta recebeu cópia do relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 4-92), e apresentou defesa, em 3/10/2005 (peça 5, 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 Fundação João Pinheiro 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 6, p. 325-351), 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 5, 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, as irregularidades apontadas podem se referir, de um modo geral, a casos ocorridos no decorrer da gestão do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 035/99-SETASCAD, mas não se aplicam, especificamente, ao Contrato 109/1999, firmado pela SETASCAD/MG com a Fundação João Pinheiro.

31.3 Pode-se observar que o relatório de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente dos serviços prestados pela Fundação João Pinheiro (peça 6, p. 27-39), não demonstram a ocorrência das graves irregularidades citadas, como cursos parcialmente realizados ou turmas inexistentes, as quais seriam geradoras de débitos.

31.3.1 Percebe-se, nos referidos relatórios do Instituto Lumen, que a Fundação João Pinheiro 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 9), com uma estrutura que lhe permitiria realizar as atividades para a qual foi contratada, conforme informa o relatório Lumen (peça 6, p. 29).

31.3.2 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 dez cursos por amostragem para avaliação, confirmou-se a existência de todas elas, na sua maioria com resultados melhores que os índices determinados (v. peça 6, tabela 12, p. 35).

31.3.3 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 **demand**, 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 Fundação João Pinheiro obteve a aprovação em quase todos os quesitos. Conforme informado no item 26.4 desta instrução, apenas o curso “Administração de material e patrimônio” não obteve indicador favorável nos quesitos demanda e cobertura.

31.3.4 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 Fundação João Pinheiro, isto é, **turmas inexistentes** e **cursos parcialmente realizados**.

32.1 De modo semelhante, o GETCE, em seu relatório (peça 6, p. 325-351), 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 Fundação João Pinheiro 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 Fundação João Pinheiro, mediante notificação (peça 6, p. 59).

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. 277 e 321; e peça 2, p. 41, 78 e 117), 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).

32.2.1 Apesar de não ser responsabilidade sua a guarda de documentos comprobatórios da execução dos cursos, por motivos de controle interno a Fundação João Pinheiro possuía um acervo de cerca de 20.000 documentos referentes ao Contrato 109/1999. A Fundação João Pinheiro tem sido, então, uma das poucas entidades contratadas pela SETASCAD/MG para executar o Planfor a possuir alguns documentos necessários à comprovação dos cursos, mas sabe-se que a guarda deste material não era a regra, mas uma exceção. Isto porque não havia a exigência, por parte das entidades, de preservar esta documentação. Ainda assim, a Fundação João Pinheiro preservou grande parte do material relativo aos cursos ministrados, o suficiente para reduzir a imputação de débito de 100% do valor total repassado para 18,94%.

32.2.2 Não constam nos autos a fórmula utilizada para chegar à conclusão se houve a execução parcial de 81,06%. Não há memória de cálculos nos autos. Mas, admitindo-se que esteja correto o cálculo de 18,94%, ele baseia-se exclusivamente na suposição de que somente os cursos que tinham toda a documentação regular, poderiam ser considerados executados, conforme item 27.3 desta instrução. Os demais cursos, dos quais não se obteve no acervo todos os documentos necessários para a sua comprovação, foram considerados como não executados.

32.2.3 Percebe-se que se trata de uma suposição de alto risco. Afinal, não havendo obrigatoriedade da Fundação João Pinheiro de guardar esse material comprobatório, não se pode afirmar com certeza que a sua não existência no acervo indicaria uma não execução, como se pretende. Principalmente porque esta suposição ignora outros indícios de que os cursos foram executados, como o citado relatório do Instituto Lumen e a fiscalização tempestiva exercida pela Secretaria Federal de Controle Interno, nos anos de 200 e 2001 (v. relatórios, peça 2, p. 31-46; e peça 3, p. 1-7), a qual atesta, em todos os cursos fiscalizados, que foram efetivamente realizados.

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 5, p. 108-111), para defesa da entidade, as quais foram aceitas pela CTCE (peça 5, p. 152-154), 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 5, 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 ao SPPE/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 seriam parcialmente eficientes ou ineficientes, ou ainda porque apenas uma parte dos documentos tardiamente requisitados não foram apresentados. Assim, não procede a afirmação, no relatório do CTCE (peça 5, 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 convenente.

33. Se a responsabilização da Fundação João Pinheiro seria indevida pelos motivos expostos acima, os mesmos também socorrem a SETASCAD/MG, representada pela pessoa de sua ex-secretária, Sr.^a 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 PEQ/MG - 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 - SPPE/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 5, 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. 23-33), essa fiscalização, sob a responsabilidade do MTE (Cláusula Oitava, peça 1, p. 29), 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. 29-30), 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 5, p. 201-202).

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 - como efetivamente foi para 81,06% do objeto executado, conforme referimos no item 32.2.2 desta instrução - é abusivo esperar que o conveniente, ou melhor, a ex-gestora, apresente a documentação exigida para os demais 18,94%, 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 mediante a apresentação das notas fiscais e ordens de pagamentos (peça 4, p. 16-29), mediante os relatórios do Instituto Lumen (peça 6, p. 27-39) e ainda mediante os relatórios de fiscalização do Sistema Federal de Controle Interno (peça 2, p. 31-46; e peça 3, p. 1-7), 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 e os relatórios do Controle Interno, indicam, se não com total segurança, mas com clara expectativa, que os cursos contratados foram devidamente ministrados.

34.1 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 e do Controle Interno 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), 3.617/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 032.343/2013-2), e 3.997/2014 - TCU - 2ª Câmara (TC 027.201/2013-9), 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.^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 voto que hão de fundamentá-lo, à responsável arrolada neste processo.

SECEX-MG, em 7 de julho de 2014.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO MARCELO SPALLA FAJARDO

AUFC - Mat. 3498-3