

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 031.048/2013-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais

Responsáveis: Instituto do Trabalho Dante Pellacani (67.350.231/0001-04); Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53)

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego

Representação legal: Tércio dos Santos Pedrazoli - 109.940/OAB-SP (peça 41); Walter Bernardes de Castro - 90.480/OAB-MG e outros (peça 25).

Interessados em sustentação oral: Maria Lúcia Cardoso

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99-SETASCAD/MG. PLANFOR. INSTITUTO DO TRABALHO DANTE PELLACANI. DESPESAS NÃO COMPROVADAS. ALCANCE DE METAS FÍSICAS. ATENUANTES. DÉBITO INTEGRAL NÃO APLICÁVEL. DÉBITO PARCIAL INSUBSISTENTE. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99-SETASCAD/MG, celebrado entre a União, por intermédio do MTE, e a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (SETASCAD/MG) objetivando executar ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR naquele estado.

2. Para viabilizar a empreitada, a SETASCAD contou com a participação de diversas entidades, dentre as quais o Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP), com o qual celebrou, em 7/10/1999, o Contrato 148/99. Esta TCE trata especificamente de tal contratação, que, após dois termos aditivos, recebeu recursos federais no valor total de R\$ 1.261.800,00.

3. Reproduzo, no que se segue, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex-MG), que consta da peça 43:

“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 Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato 148/1999.*

2. *O referido contrato foi firmado pela Setascad/MG com o Instituto do Trabalho Dante Pellacani no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado entre a SPPE/MTE e a Setascad/MG, para a execução de atividades de qualificação profissional inseridas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).*

3. As ações de educação profissional contempladas no Planfor são implementadas nos estados por meio do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), mediante a contratação de entidades públicas e privadas. No caso do PEQ-MG/99, a comissão de TCE da SPPE/MTE examinou 82 contratos firmados entre a Setascad/MG e 48 entidades, concluindo que apenas cinco contratadas executaram o serviço de forma regular (peça 2, p. 4-92). Dessa forma, adotando-se o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000-TCU-Plenário, foi instaurada uma TCE para cada entidade cuja execução do contrato apresentava indícios de irregularidade.

HISTÓRICO

4. O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 foi celebrado em 22/6/1999, com vigência até 28/2/2003 (peça 1, p. 58). Conforme o disposto na cláusula quarta do termo firmado, alterada pela cláusula terceira do Termo Aditivo 1/99, os recursos financeiros necessários para a execução do objeto pactuado foram estimados em R\$ 235.944.678,00, dos quais R\$ 196.620.565,00 seriam repassados pelo MTE e R\$ 39.324.113,00 corresponderiam à contrapartida do estado (peça 1, p. 44-46 e 84-86)

5. No exercício de 1999, caberia à SPPE/MTE transferir a quantia de R\$ 21.118.000,00, enquanto que o estado deveria alocar R\$ 4.223.600,00. Os recursos federais foram transferidos por meio de três ordens bancárias (peça 3, p. 156), conforme segue discriminado:

Número da OB	Data de emissão	Valor (R\$)
99OB00466	25/6/1999	5.171.700,00
99OB001246	15/9/1999	12.067.300,00
99OB001954	16/11/1999	3.879.000,00

6. Em 3/3/2005, a SPPE/MTE determinou a instauração da TCE (processo 46211.002866/2005-93), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos repassados ao estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 (peça 1, p. 13).

7. No Relatório Preliminar de TCE, emitido em 10/11/2005, foram apurados, individualmente, os valores não comprovados na execução de contratos celebrados com 43 entidades, de modo que o dano total ao erário foi quantificado em R\$ 15.345.897,01 e a responsabilidade foi imputada, solidariamente, à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária da Setascad/MG, à entidade contratada e ao Senhor João Resende Costa, diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Fundação/Lumen), incumbida do acompanhamento, supervisão e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras do PEQ-MG/99 (peça 2, p. 4-92).

8. A Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Sr. João Resende Costa, ESSE REPRESENTANTE DO Instituto Lumen, tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, bem como se manifestaram sobre as irregularidades nele apontadas em 3/10/2005 (peça 2, p. 93-111).

9. No Relatório Final de TCE, datado de 10/11/2005, a comissão analisou as defesas apresentadas, decidindo excluir a responsabilidade do Sr. João Resende da Costa e imputar somente à Sra. Maria Lúcia Cardoso a responsabilidade pela execução precária das ações contratadas e pela ocorrência do dano ao erário (peça 2, p. 162-164).

10. Nesses termos, o processo de TCE foi encaminhado à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), em 16/2/2006. Porém, em 18/7/2007, a SFC/CGU restituiu os autos à SPPE/MTE, a fim de desmembrá-los em tantas TCEs quantas fossem as entidades em cujos contratos foram constatadas irregularidades, seguindo o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000-TCU-Plenário (peça 2, p. 174-176).

11. A presente TCE refere-se ao Contrato 148/1999, no valor de R\$ 1.261.800,00,

celebrado pelo Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP), com vigência no período de 7/10/1999 a 20/1/2000. Os recursos contratados foram liberados em parcelas, conforme segue discriminado (peça 2, p. 20):

Parcela	Contrato 148/1999		
	Valor (R\$)	OP	Data do Pgto.
1ª	220.881,60	1369	22/10/1999
2ª	220.881,60	1728	9/11/1999
3ª	331.322,40	2080	1º/12/1999
4ª	328.442,40	2367	20/12/1999
TA 01	101.304,00	2253	16/12/1999
TA 02	58.968,00	2368	20/12/1999

12. Em 13/1/2010, a SPPE/MTE encaminhou o processo constituído a partir do desmembramento da TCE original à SFC/CGU. Porém, em 24/3/2010, a TCE foi novamente devolvida à SPPE/MTE, porque o tomador de contas não havia analisado a hipótese de imputar responsabilidade solidária à entidade executora e seus dirigentes (peça 2, p. 190-193).

13. No relatório de TCE complementar, emitido em 19/3/2013, a comissão decidiu não responsabilizar a entidade executora e seu dirigente, entendendo ser descabida a citação depois do transcurso de doze da ocorrência do fato gerador de TCE. Dessa forma, ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário, quantificando-o no valor original de R\$ 1.261.800,00. E, por fim, manteve a imputação de responsabilidade apenas sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 3, p. 178-182).

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 3, p. 202).

15. Em seu Relatório de Auditoria 815/2013, datado de 20/6/2013, o controle interno considerou equivocada a não responsabilização das entidades executoras. Entretanto, optou por dar continuidade aos trâmites processuais, deixando ao TCU a possibilidade de rever a responsabilização (peça 3, p. 224-230).

16. Por fim, a SFC/CGU emitiu o certificado de irregularidade das contas, em 20/6/2013, e o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego tomou conhecimento das conclusões contidas no relatório de auditoria e nos consequentes Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente, bem como encaminhou os autos ao TCU, em 25/10/2013 (peça 3, p. 231-239).

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 12), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e do Instituto do Trabalho Dante Pellacani mediante os Ofícios 2272/2014 e 2273/2014-TCU/SECEX-MG, datados de 1º/12/2014 (peças 17 e 18). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 22 e 23, e apresentaram alegações de defesa (peças 40 e 42), cujos argumentos passaremos a expor e analisar.

Alegações de defesa

18. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 40)

18.1 Conforme consta do Ofício 2272/2014-TCU/SECEX-MG, de 1º/12/2014 (peça 17), o objeto da citação foi o dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos

recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, uma vez que a ex-secretária deixou de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução do Contrato 148/1999, celebrado com o Instituto do Trabalho Dante Pellacani.

18.2 Em manifestação preliminar, a defendente anota que esta unidade técnica, com o aval do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o ministro-relator determinou sua citação, a fim de uniformizar entendimentos, à vista da decisão prolatada nos autos do TC 026.171/2013-9.

18.3 Lembra, contudo, que em situações análogas - TCs 025.581/2013-9, 026.079/2013-5 e 026.341/2013-1 - o TCU teria determinado o arquivamento dos processos. Sendo assim, cogita que tais decisões poderiam indicar que esta Corte estaria agasalhando a tese da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do processo.

18.4 Argumenta, nesse sentido, que transcorreram mais de quatorze anos entre os supostos fatos irregulares e a sua citação, bem como mais de doze anos entre a data da citação e o fim do exercício do cargo na secretaria de estado. As sucessivas alterações na organização administrativa do estado ocorridas nesse período, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa.

18.5 No tocante ao mérito, a defendente alega inexistência de culpa in vigilando, eis que lhe incumbia apenas a supervisão da regularidade dos procedimentos. Nessa esteira, sustenta que teria observado todos os deveres de diligência e cautela, de modo que a contratação da entidade executora teria sido amparada na manifestação favorável do corpo técnico e da consultoria jurídica.

18.6 Também entende que faltariam os requisitos jurídicos para configurar a sua omissão, na medida em que o TCU teria afastado a imputação que recaía sobre o Instituto Lumen, ao reconhecer a efetividade do acompanhamento por ele realizado.

18.7 Alega, ainda, a inexistência de responsabilidade, já que não teria atuado como ordenadora de despesa, bem como os relatórios de auditoria não teriam caracterizado a conivência exigida no art. 80, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, a fim de justificar a condenação ao ressarcimento.

18.8 Prossegue aduzindo ser impossível exigir do dirigente máximo de órgão estadual a comprovação de determinada tarefa por entidade que contratou, em face da inexistência de procedimento análogo nas normas operacionais do Ministério do Trabalho e Emprego. Sendo assim, sustenta ser impossível responsabilizá-la por suposta omissão na vigilância da aplicação dos recursos. Também acredita que a aprovação da prestação de contas final pelo MTE impediria a responsabilização superveniente.

18.9 Cogita acerca da suposta inobservância do princípio da proporcionalidade, uma vez que se imputa a responsabilidade pela reparação da totalidade dos recursos repassados ao estado, enquanto que a Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MG teria apontado apenas a inexistência de três turmas do Instituto do Trabalho Dante Pellacani.

18.10 Por fim, sustenta que houve o adimplemento substancial das obrigações pelo Instituto do Trabalho Dante Pellacani, de modo que inexistiria qualquer irregularidade geradora de débito. Argumenta, nesse sentido, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem acolhido a doutrina do adimplemento substancial como forma de extinção das obrigações e a jurisprudência do TCU já entendeu ser suficiente demonstrar a realização dos cursos de capacitação para comprovar a regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas (Acórdãos citados: 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1129/2009 e 2180/2011, todos do Plenário).

18.11 Nesses termos, a defendente requer a adoção das seguintes medidas:

- a) arquivar a TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo;
- b) reconhecer a ausência de sua responsabilidade;
- c) garantir a produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, em especial prova pericial contábil;
- d) inscrever os procuradores para sustentação oral.

19. Alegações de defesa do Instituto do Trabalho Dante Pellacani (peça 42)

19.1 Conforme o teor do Ofício 2273/2014-TCU/SECE-MG, de 1º/12/2014 (peça 18), o objeto da citação ao Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP) foi o dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, uma vez que o Instituto do Trabalho Dante Pellacani não comprovou, com documentos idôneos e consistentes, a execução do treinamento em consonância com os termos do Contrato 148/99.

19.2 Em preliminar, a defendente alega ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular deste processo, bem como prescrição do direito de imputar-lhe responsabilidade pelo débito. Argumenta, nesse sentido, que a primeira notificação teria sido realizada mais de treze anos após a data dos fatos investigados.

19.3 Acrescenta que o contrato não continha dispositivo exigindo a guarda de documentos relativos às atividades docentes e, menos ainda, por prazo superior àquele previsto na legislação adotada pela instituição. Sustenta, assim, que não seria razoável e nem haveria embasamento legal para exigir, naquela oportunidade (agosto/2012), que ela mantivesse os documentos da prestação de contas em arquivo, nem agora, quinze anos depois da execução do contrato.

19.4 Com relação ao mérito, aduz que ficou devidamente comprovado, nas várias fiscalizações efetuadas por vários órgãos da Administração, com destaque para a fiscalização Secretaria Federal de Controle Interno e a avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, e não apenas pelo atesto da Secretaria do Trabalho de Minas Gerais quando do pagamento e entrega das notas fiscais previstas em contrato, que o ITDP executou a totalidade do contrato 148/99.

19.5 Também considera que a proposta de arquivamento dos autos, formulada por esta Secex/MG, seria outra prova de igual valor para atestar a realização dos cursos.

19.6 Esclarece que a realização dos cursos foi comprovada somente por meio da apresentação de notas fiscais e pelo relatório do Instituto Lumen. Entende que tais documentos devem ser considerados suficientes, porque não foram exigidos outros comprovantes previamente e não seria razoável exigi-los quatorze anos dos eventos relatados.

19.7 Ademais, o ajuste firmado não foi um convênio, em que as partes têm interesses comuns, mas um contrato administrativo com dispensa de licitação e regime de empreitada por preço global, em que as partes têm interesses diversos e opostos. Nesse tipo de ajuste, diante do serviço prestado e aceite das NF, após a entrega do serviço, a apresentação das NFs para o recebimento das parcelas acordadas é o suficiente para o pagamento e respectiva quitação.

19.8 O serviço contratado foi recebido com o devido atesto, em caráter definitivo, vez que não houve ressalva de provisório. Assim, não é permitido à Administração receber o objeto do contrato, em caráter definitivo e, após 5 anos, reclamar de documentos comprobatórios para supostas averiguações de seu cumprimento.

19.9 Contesta, por fim, a caracterização do dano, eis que o suposto prejuízo não estaria lastreado em documentos probatórios.

19.10 Nesses termos, o Instituto do Trabalho Dante Pellacani requer o arquivamento definitivo da prestação de contas do contrato 148/1999 e Aditivos, em razão de sua execução plena e correção tempestiva das irregularidades apontadas em fiscalização.

Análise das alegações de defesa

20. Análise das questões preliminares

20.1 De início, convém esclarecer que o relatório elaborado pela unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) são elementos que compõem os autos da TCE. No entanto, consoante disposto nos arts. 10, 11, 12 e 15 da Lei 8.443/1992, os entendimentos constantes dessas peças não vinculam o posicionamento do Relator que preside a instrução do processo em suas decisões, nem os colegiados desta Corte de Contas ao proferir seus julgamentos.

20.2 Foi amparado nesse fundamento legal, que o Relator decidiu rejeitar a proposta uniforme de arquivamento dos autos apresentada por esta Secex/MG e também deixou de acolher o parecer de um representante do MPTCU, favorável à proposta de arquivamento destes autos. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do MPTCU, nos autos do TC 026.171/2013-9, por constatar que havia semelhança entre as duas TCEs. Também considerou que os argumentos da unidade técnica não eram suficientes para derrotar a tese defendida pelo procurador naquele processo (peças 6-12).

20.3 É inconteste a semelhança entre as duas TCEs, pelo menos quanto à sua origem. O fato de haver nos autos um parecer do MPTCU, a favor do arquivamento desta TCE, não é suficiente para diferenciá-la do TC 026.171/2013-9. De qualquer forma, vale repisar que, na fase de instrução, prevalece a decisão do Relator, no sentido de dar prosseguimento nos autos, promovendo-se a citação dos responsáveis.

20.4 No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi notificada a respeito do relatório preliminar da TCE original em 18/10/2005. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a responsabilização pelo dano ao erário (peça 2, p. 95-107 e 158-164).

20.5. É fato que a comissão de TCE teve dificuldade para resgatar documentos da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99. Entretanto, essa dificuldade não está relacionada com a demora na instauração da TCE, mas sim com a deficiência dos controles exercidos pela Setascad/MG sobre a execução das ações de educação, objeto do convênio analisado. Logo, a signatária do convênio não poderia se beneficiar do descumprimento das obrigações, com as quais anuiu na celebração do ajuste, em especial, entre outras:

a) execução, conforme o plano de trabalho, e zelo pela boa qualidade das ações e serviços prestados buscando alcançar a eficiência e eficácia em suas atividades (subitem 3.2.1, do termo de convênio; peça 1, p. 42);

b) acompanhamento e avaliação da participação e da qualidade dos cursos realizados, mantendo cadastro individualizado dos beneficiários do programa (subitem 3.2.2, do termo de convênio; peça 1, p. 44).

20.6. Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio (cláusula nona, do termo de convênio – peça 1, p. 52-54). Segundo, porque a citação foi realizada dentro do prazo de dez anos, previsto no art. 6º, caput e inciso II, da Instrução Normativa – TCU 71/2012. Depois, porque a presente TCE é um mero desdobramento do processo original, sem alteração da essência da irregularidade que lhe fora imputada naquela oportunidade.

20.7 Com relação ao Instituto do Trabalho Dante Pellacani, consta nos autos o envio do Ofício Circular CTCE 001, datado de 27/7/2005, para as entidades executoras, solicitando o fornecimento de cópia das folhas de frequência e de comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 280). Segundo o relatório de TCE, inúmeras executoras informaram que os documentos foram descartados depois do transcurso de cinco anos (peça 2, p. 6-7).

20.8 Sem embargo do reconhecimento da revelia, convém lembrar que as entidades executoras foram responsabilizadas solidariamente no relatório preliminar de TCE, mas não foram citadas na fase interna do processo (peça 2, p. 90-91). Nessa fase, tais entidades foram apenas diligenciadas, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, para fornecerem folhas de frequência e comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 280-284).

20.9 É cediço que a diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da primeira notificação referida no art. 6º, inciso II, da IN – TCU 71/2012. Essa primeira notificação (citação do ITDP) somente ocorreu em 1º/12/2014 (peça 18), ou seja, depois de transcorridos mais de treze anos da data de ocorrência do dano.

20.10 Em diversos casos como o ora examinado, o TCU autorizou o arquivamento da TCE por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. Por exemplo, no voto condutor do Acórdão 4.399/2009-TCU-1ª Câmara, o Relator anotou que, antes de apreciar as questões de direito, é preciso ter sempre o cuidado de verificar se o contraditório e a ampla defesa restaram efetivamente assegurados, sob pena de violação do devido processo legal. Acrescentou que o julgamento de processos nos quais o exercício das mencionadas garantias constitucionais tenha restado prejudicado pelo decurso do tempo é, ao mesmo tempo, incompatível com o princípio da segurança jurídica (outros precedentes: Acórdãos 1.856/2008, 1.754/2010, 5.012/2010 da 1ª Câmara; e 1.247/2008, 1.835/2008, 2.096/2008, 3.001/2008, 4.734/2008, 1.857/2009, 0867/2010, 1.243/2010, 1.765/2011, 7.310/2011 da 2ª Câmara).

20.11 Diante do exposto, propõe-se excluir o Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP) da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.

21. Análise das questões de mérito

21.1 Inicialmente, cumpre esclarecer que a citação realizada nestes autos decorre apenas das irregularidades ocorridas na execução dos contratos. Por isso, deixaremos de analisar as alegações relacionados com o processo de contratação das entidades executoras.

21.2 Depois do exame de todos os elementos constantes dos autos, pode-se concluir que o processo foi mal constituído e não foi saneado durante o período de mais de oito anos de sua tramitação na fase interna da TCE – de 3/3/2005 a 11/10/2013 (peça 1, p. 13; peça 3, p. 239).

21.3 Em 17/3/2005, por meio do Ofício 01/2005, a comissão de TCE realizou diligência à Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais (SEDESE/MG), solicitando o fornecimento de documentos, incluindo: cópia de folhas de frequência, comprovantes de despesas realizadas com hora/aula e aula/aluno, folhas de frequência, notas fiscais, etc. (peça 1, p. 273). Também realizou, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, diligência às entidades executoras, solicitando o fornecimento de cópia de folhas de frequência e comprovante de entrega do vale-transporte, relativos aos respectivos cursos por elas ministrados (peça 1, p. 280-284).

21.4 Segundo consta no relatório de TCE preliminar, 'Inúmeras executoras informaram que é procedimento da entidade a aplicação da IN/STN 1/97, procedendo ao descarte dos documentos passado o prazo de 05 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomadas de contas do gestor do órgão ou entidade concedente'. Dessa forma, a comissão de TCE adotou o seguinte critério para quantificação do dano: no caso das entidades executoras 'que não apresentaram documentos

contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano foi considerado o total do repasse por entidade' (peça 2, p. 6-7).

21.5 Depois de analisar cada caso, a comissão de TCE concluiu que havia irregularidade nos contratos executados por 43 entidades, ressaltando ter constatado 'que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas'. Mesmo assim, na maioria dos casos, considerou-se que o dano ao erário correspondia ao valor total do contrato, quantificando-o no valor original de R\$ 15.346.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretaria de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 2, p. 90-92 e 146).

21.6 Verifica-se, entretanto, que foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, p. 93-111 e 150). Logo, já é possível notar a primeira irregularidade na constituição da TCE, qual seja: ausência da citação das entidades executoras, não obstante haverem sido qualificadas como responsáveis no relatório preliminar.

21.7 Prosseguindo, constata-se no relatório final da TCE que a comissão decidiu acolher as alegações aduzidas pelo representante do Instituto Lumen e excluir a sua responsabilidade, tendo consignado que a entidade comprovou documentalmente que 'informava as ocorrências de desvio das ações para que a Secretaria realizasse procedimentos para a sua correção' (peça 2, p. 152-154).

21.8 A nosso ver, a constatação da existência de irregularidades passíveis de correção implica reconhecer que os cursos foram realizados. Logo, entende-se que a segunda irregularidade na formação do processo consistiu em acolher as alegações da entidade avaliadora, sem, ao mesmo tempo, rever o critério de quantificação do dano ao erário e refazer o cálculo de cada contrato, conforme as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno.

21.9 No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor original de R\$ 1.261.800,00, corresponde ao total dos pagamentos efetuados ao Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP), no âmbito do Contrato 148/1999, sendo que, inobstante as falhas identificadas pelo Instituto Lumen na amostra de cursos promovidos pelo ITDP, esse Instituto atendeu às expectativas do Planfor (peça 3, p. 60).

21.10 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam às entidades executoras guardarem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto na cláusula terceira c/c a cláusula sexta do contrato celebrado, elas deveriam apenas encaminhar à entidade avaliadora (Instituto Lumen) a documentação referente aos cursos sob sua responsabilidade, a saber: um exemplar do material didático, fichas de identificação de turma, ficha de matrícula dos alunos e ficha de avaliação final (peça 1, p. 241-242).

21.11 Por força do disposto no art. 30, caput e § 1º, da IN/STN 1/1997, então vigente, c/c os termos da cláusula nona do termo do convênio (peça 1, p. 52-54), caberia à Setascad/MG manter arquivados em boa ordem os documentos comprobatórios da regularidade da execução do objeto do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, pelo prazo de cinco anos contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, pelo gestor do órgão ou entidade concedente. Todavia, os documentos que a comissão solicitou à conveniente e às entidades executoras não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio.

21.12 Seja como for, vale destacar que, em novembro de 2000, a SFC promoveu fiscalização em três turmas do ITDP. Segundo consta nos Relatórios de Fiscalização 056852/2000, 056872/2000 e 056878/2000, o ITDP não apresentou documentação suficiente para comprovar a realização de dois cursos. (peça 1, p. 148-188).

21.13 Ademais, importa salientar que, em setembro de 2001, a SFC emitiu a Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, na qual revelou o resultado da fiscalização realizada em 541 turmas do universo de 6.942 turmas do PEQ-MG/99 (9,23% do total de turmas). Em suma, apontou a inexistência de 10 turmas (1,85% da amostra), descumprimento de condições essenciais em relação a 39 turmas (7,21% da amostra) e taxa de evasão superior a 10% em 78 turmas (14,42% da amostra). Especificamente em relação ao ITDP, foi constatada a inexistência de 3 turmas (peça 1, p. 194).

21.14 Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou doze cursos de qualificação promovidos pelo ITDP, apontando o seguinte resultado: todos os cursos avaliados apresentaram taxas de demanda, cobertura e aproveitamento acima dos patamares definidos pelo Planfor, ou seja 80%, e taxa de evasão abaixo dos índices definidos pelo Planfor (peça 2, p. 60).

21.15 Essas informações confirmam que o critério utilizado para quantificar o dano foi inadequado, pois a simples constatação da ocorrência de irregularidades na execução dos cursos é um indicio da existência deles. Por isso, entende-se que o fato de a maioria das entidades executoras não terem apresentado os documentos solicitados pela comissão de TCE não constitui prova suficiente para impugnar o valor integral dos contratos firmados. Em outros termos, vale dizer que a manutenção do montante apurado nesta TCE, de fato, afronta o princípio da proporcionalidade.

21.16 Dito isso, é importante frisar que a SFC recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfor aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 208). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, 273-284).

21.17 Da mesma forma, a comissão de TCE não aprofundou a apuração das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99. Tampouco considerou as apurações realizadas pela SFC e pelo Instituto Lumen na quantificação do dano.

21.18 Neste momento, verifica-se que não há elementos suficientes nos autos para quantificar com razoável segurança o valor do dano. Ademais, entende-se que seria inócuo realizar qualquer ação de controle no sentido de reunir elementos para tanto. Primeiro, porque a entidade executora não tinha a obrigação de guardar os documentos e já descartou aqueles que possuía. Segundo, porque a fiscalização do Instituto Lumen também era realizada por amostragem. E, terceiro, porque é improvável conseguir fazer a reconstituição dos fatos, mediante informações obtidas com ex-alunos e outras pessoas envolvidas nessas ações de qualificação. Desse modo, eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao eventual benefício.

21.19 Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC incidiu sobre uma amostra representativa do conjunto das atividades custeadas com recursos do FAT, na qual o nível de confiança adotado foi de 95% e a margem de erro de 5% (peça 1, 190-192). Sendo assim, e diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, propõe-se estimá-lo com base nos dados apurados pelo controle interno, quais sejam: 1,85% de turmas inexistentes e 14,42% de turmas com taxa de evasão maior que 10%.

21.20 Para tanto, é oportuno esclarecer que o contrato firmado pelas entidades executoras tolerava a evasão de até 10% do número de treinandos. Se houvesse evasão superior ao limite permitido, deveria ser efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente na última parcela do pagamento (cláusula sexta, inciso VII, do contrato; peça 1, p. 242), todavia o ITDP não está elencado entre os contratados que tiveram taxa de evasão superior a 10%, havendo tão somente turmas inexistentes identificadas.

21.21 Aplicando o critério acima proposto ao presente caso, chega-se ao seguinte resultado:

INEXECUÇÃO CONTRATUAL - Turmas inexistentes								
CONTRATO				TURMAS INEXISTENTES				
<i>Número</i>	<i>Valor</i>	<i>Qtde. de turmas</i>	<i>Custo médio</i>			<i>Índice de turmas inexistentes apurado pela SFC</i>	<i>Qtde. de turmas inexistentes</i>	<i>Valor da inexecução contratual</i>
(A)	(B)	(C=A/B)			(D)	(E=B*D)	(F=C*E)	
148/99	1.261.800,00	373	3.382,84			1,85%	6,901	23.343,30
Dano decorrente das turmas inexistentes								23.343,30

Fonte: contrato (peça 1, p. 240, 256, 271)

21.22 Considerando que a cláusula sexta do contrato, condicionava à avaliação qualitativa e quantitativa do plano pedagógico e a avaliação final das ações desenvolvidas, descontadas eventuais pendências de documentos e evasões (peça 1, p. 242). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento do contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

21.23 Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c segunda do contrato firmado com as entidades executoras, a Setascad/MG deveria acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, bem como tomando as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 42-44, 240). Consta no relatório de TCE que a comissão deixou de responsabilizar os servidores da secretaria, pois nenhum deles fora designado para realizar o acompanhamento da execução do programa. Também foi registrado que o dano ao erário decorreu da ausência de um acompanhamento efetivo (peça 2, p. 89-92).

21.24 A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 202).

21.25 De acordo com farta jurisprudência do TCU, o gestor que subscreve um convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos. A respeito desse tema, vale destacar que, segundo o voto condutor da Decisão 225/2000-TCU-2ª Câmara, a não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza a presunção de irregularidade na sua aplicação (vide Acórdãos 7.240/2012, 3134/2010, da 2ª Câmara, 4.869/2010, 1.438/2010 e 1.194/2009, da 1ª Câmara).

21.26 Dessarte, resta claro que a responsabilidade pelas irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 recai sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso, porque contraiu a obrigação de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos enquanto dirigente máxima da Setascad/MG.

21.27 Vale esclarecer que essa responsabilidade é pessoal. Não decorre da culpa in vigilando ou da função de ordenador de despesa, mas sim da omissão da ex-secretária, caracterizada na ausência de designação de servidores para acompanhar a realização das ações de educação e, sobretudo, pela ausência de providências no sentido de corrigir as irregularidades apontadas pelo Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelas entidades executoras.

21.28 Por fim, cabe lembrar que o art. 160, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU estabelece que as provas podem ser produzidas durante o prazo da citação, facultando-se à parte a juntada de documentos novos até o término da etapa de instrução dos autos. Por sua vez, o art. 162 do

mesmo ato normativo restringe essa produção à forma documental. Dessa forma, já foi garantida oportunidade para produção de provas.

CONCLUSÃO

22. *A Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas no Contrato 148/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa do ITDP, pois a referida entidade não foi notificada na fase interna da TCE, bem como a sua citação ocorreu depois do transcurso de mais de treze anos da data de ocorrência do dano.*

23. *Por outro lado, considera-se improcedente o pedido formulado pela Sra. Maria Lúcia Cardoso no sentido de promover o arquivamento desta TCE, sem o julgamento do mérito, porque a ex-secretária teve conhecimento das irregularidades ocorridas na execução Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, desde 2005. Naquela ocasião, ela apresentou sua primeira defesa, mas não conseguiu contestar os fatos e nem elidir a sua responsabilidade pelo dano ao erário.*

24. *Depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio em comento, resta confirmado que houve irregularidades na execução das ações de educação previstas no Contrato 148/1999. Constatou-se, porém, que o critério de quantificação do dano, adotado pela comissão de TCE, é inadequado, prejudicial para os responsáveis e leva ao enriquecimento sem causa da União.*

25. *Verifica-se, ademais, que não há elementos nos autos suficientes para quantificar ou estimar com razoável segurança o valor aproximado do dano. Também é improvável que este Tribunal consiga quantificá-lo mediante a realização de qualquer ação de controle a seu alcance, em razão da remota possibilidade de resgatar os documentos necessários para tanto e/ou reconstituir os fatos ocorridos há mais de quatorze anos.*

26. *Consoante dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, a responsabilidade pelas irregularidades apuradas nestes autos é pessoal e recai sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso, na medida em que contraiu o ônus de comprovar a regularidade da aplicação de recursos públicos repassados no âmbito do convênio em questão, não designou servidores do estado para acompanhar a execução das ações de educação e não adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades comunicadas pelo Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela entidade executora.*

27. *Diante de todo o exposto, propõe-se que sejam adotadas as seguintes medidas:*

a) *acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lúcia Cardoso, para, no mérito, julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992;*

b) *excluir o Instituto do Trabalho Dante Pellacani da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012; e*

c) *dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), bem como o longo período de treze anos que o ministério levou para instaurar e concluir a fase interna da tomada de contas especial, objeto do TC 031.048/2013-7, inviabilizaram quantificar o real dano*

decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas no Contrato 148/1999, firmado entre a Setascad/MG e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

28. Consoante o item 42 das Orientações para Benefícios do Controle, aprovadas pela Portaria - Segecex 10, datada de 30/3/2012, entre os benefícios do exame deste processo de contas pode-se mencionar o que segue especificado:

Tipo: Benefícios diretos - débito imputado pelo Tribunal e sanção aplicada pelo Tribunal (multa do art. 57 da Lei 8.443/1992)

Caracterização: Proposta de Benefício Potencial, Quantitativo.

Descrição: a imputação de débito e a aplicação de multa à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) são classificadas como benefício direto desta ação de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal adotar a seguinte decisão:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar **irregulares** as contas da Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53), ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), no período de 11/5/1999 a 6/2/2001, e condená-la ao pagamento da quantia a seguir especificada, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente:

a.1) composição do débito:

<i>Data do Evento</i>	<i>Débito/Crédito</i>	<i>Valor Original (R\$)</i>
20/12/1999	D	23.343,30

Valor atualizado até 31/3/2015: R\$ 155.773,35.

b) aplicar à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

d) excluir o Instituto do Trabalho Dante Pellacani (CNPJ 67.350.231/0001-04) da relação processual deste TC 031.048/2013-7, com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

e) dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado e injusto utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), bem como o longo período de treze anos que o ministério levou para instaurar e

concluir a fase interna da tomada de contas especial, objeto do TC 031.048/2013-7, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de educação previstas no Contrato 148/1999, firmados entre a Setascad/MG e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani (ITDP).”

4. A instrução acima reproduzida contou com a anuência do diretor (peça 44) e do secretário (peça 45) da unidade técnica.

5. Em seu parecer, que consta da peça 49, o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) concordou, de modo geral, com o encaminhamento proposto pela Secex-MG, salvo no tocante ao valor do débito a ser imputado à responsável:

“Cuidam os autos de uma das 34 TCEs instauradas em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-titular da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais – Setascad/MG.

À frente da secretaria, a responsável deixou de fiscalizar de forma adequada a execução de contratos celebrados com entidades privadas para a execução dos cursos realizados no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, relativo ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

A Sra. Maria Lúcia Cardoso foi notificada, em 2005, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, na fase interna da TCE, e apresentou sua defesa junto ao órgão (peça 2, p. 94-107). No âmbito do Tribunal, foi citada em 12/12/2014 e ofereceu alegações de defesa (peças 17, 22 e 40), mas não logrou justificar a irregularidade que lhe foi imputada, qual seja:

‘não comprovação, com documentos idôneos e consistentes, do treinamento previsto no Contrato 148/1999, celebrado com a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, sendo, pois, a principal responsável pela inexecução contratual’.

A situação tratada no presente processo se assemelha à do TC 026.108/2013-5. Assim como naqueles autos, a posição do MTE, na fase interna da tomada de contas especial, foi de responsabilizar somente a então titular da Setascad/MG, deixando de atribuir responsabilidade solidária à entidade contratada para a realização dos cursos.

No presente processo, a única notificação dirigida ao Instituto do Trabalho Dante Pellacani, na fase interna da TCE, foi realizada em 13/9/2012 (peça 3, p. 86-88), aproximadamente treze anos após os pagamentos recebidos da Setascad/MG. No âmbito do TCU, a citação foi realizada em 10/12/2014 (peças 18 e 21). Assim, ante o longo lapso temporal entre o recebimento dos recursos e as comunicações feitas à entidade, entendo que houve prejuízo para o exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual concordo com a proposta de excluir a entidade da relação processual.

No entanto, diversamente do que se apresentou no TC 026.108/2013-5, há, nestes autos, elementos que permitem quantificar o valor do débito. Constatam relatórios de fiscalização, elaborados pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, que identificam os cursos que não foram executados pelo Instituto do Trabalho Dante Pellacani. A partir desses relatórios, verifica-se o que segue:

- não foram comprovadas 2 turmas no município de Contagem-MG (peça 1, p. 148-188);*
- não foram comprovadas 3 turmas no Município de Belo Horizonte-MG (peça 1, p. 194);*
- houve descumprimento de condições essenciais em 1 turma no Município de Açucena-MG (peça 1, p. 196).*

Assim, é possível afirmar que, das turmas contratadas com o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, 6 não foram ministradas.

Examinando o Contrato 148/99 e seus termos aditivos (peça 1, p. 240-244, 256-257 e 271-272), observa-se que a Setascad/MG contratou, com o Instituto, ações de educação profissional para 373 turmas, no valor total de R\$ 1.261.800,00. Assim, para cada turma ministrada, a entidade privada receberia R\$ 3.382,84.

Em razão disso, estima-se o débito em R\$ 20.297,05, a serem atualizados a partir da data do último pagamento efetuado ao Instituto (20/12/1999). Por esse motivo, creio que não há necessidade de se utilizar a média descrita pela unidade técnica para fins de cálculo estimativo do débito (peça 43, p. 9).

Ante todo o exposto, manifesto-me, no geral, de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida pela Secex-MG à peça 43, divergindo quanto ao valor do débito, o qual entendo que deve ser de R\$ 20.297,05, atualizado a partir de 20/12/1999.

No que diz respeito à ciência sugerida, entendo que, nestes autos, não houve prejuízo para a quantificação do dano, mas para a responsabilização solidária da entidade contratada para ministrar os cursos. ”

É o relatório.