

GRUPO II – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-033.631/2013-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Maria Lúcia Cardoso (ex-Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais) e Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações - Sincab

Unidade: Governo do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO 35/1999. PLANFOR. CONTRATOS 111/1999 E 155/1999. REALIZAÇÃO DE CURSOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO DA EX-SECRETÁRIA DO TRABALHO E DA ENTIDADE CONTRATADA. DEFICIÊNCIAS NA FASE INTERNA DE APURAÇÃO DA TCE, ESPECIALMENTE NO TOCANTE À QUANTIFICAÇÃO DO DANO. INSUFICIÊNCIA DE ELEMENTOS PARA SE APURAR COM RAZOÁVEL SEGURANÇA O DÉBITO. EXCLUSÃO DA CONTRATADA DA RELAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADES DE RESPONSABILIDADE DA GESTORA NÃO ELIDIDAS. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA COM BASE EM PRECEDENTES DE CASOS ANÁLOGOS.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, a última instrução sobre a matéria, lavrada no âmbito da Secex/MG (peça 45):

“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 de Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), no período de 11/5/1999 a 6/2/2001, em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos 111/1999 e 155/1999.*
- 2. Os referidos contratos foram firmados pela Setascad/MG com o Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações (Sincab), no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, 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. Tais ações são implementadas nos estados com base no 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. Dessa forma, adotando-se o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000-Plenário, foi instaurada uma TCE para cada entidade cuja execução do contrato apresentava indícios de irregularidade.*

HISTÓRICO

4. O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 foi celebrado em 22/6/1999, com vigência até 28/2/2008. Conforme o disposto na cláusula quarta do termo firmado, alterada pela cláusula terceira do Termo Aditivo 1/1999, 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.

5. No exercício de 1999, caberia à SPPE/MTE transferir a quantia de R\$ 21.118.000,00, enquanto que o estado deveria alocar o valor de R\$ 4.223.600,00. Os recursos federais foram transferidos por meio de três ordens bancárias, 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
Total do repasse		21.118.000,00

6. Em 3/3/2005, a SPPE/MTE determinou a instauração de TCE, em decorrência da apuração constante do processo 46000.001767/2004-99, 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 35/1999. A apuração da TCE ocorreu no âmbito do processo 46211.002866/2005-93.

7. No Relatório Preliminar de TCE, emitido em 7/10/2005, 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\$ 15.345.987,01, cuja responsabilidade foi imputada, solidariamente, a Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária da Setascad/MG, e à Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), incumbido do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras do PEQ-MG/99.

8. A responsável Maria Lúcia Cardoso e o Instituto Lumen tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, bem como se manifestaram sobre as irregularidades nele apontadas em 3/11/2005. Quanto às entidades executoras, não há registro nos autos acerca da notificação.

9. No Relatório Final de TCE, datado de 10/11/2005, a comissão analisou as defesas apresentadas, decidindo excluir a responsabilidade do Instituto Lumen, imputando-a somente a Maria Lúcia Cardoso.

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-Plenário.

11. A presente TCE refere-se aos Contratos 111/1999 e 155/1999, celebrados pelo Sincab, cujos recursos foram pagos em parcelas, conforme segue discriminado:

Contrato	Parcela	Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
111/1999	1ª	1782	12/11/1999	22.320,00
	2ª	1790	16/11/1999	22.320,00
	3ª	2623	29/12/1999	33.480,00
	4ª	2624	29/12/1999	33.480,00
	Total dos pagamentos do Contrato 111/1999			111.600,00
155/1999	1ª	1851	19/11/1999	16.416,00
	2ª	2388	21/12/1999	16.416,00
	3ª	2389	21/12/1999	24.624,00
	4ª	2621	29/12/1999	24.624,00
	Total dos pagamentos do Contrato 155/1999			82.080,00

Total dos pagamentos efetuados		193.680,00
(-) Devolução (peça 3, p. 140-146)	18/9/2002	4.320,00

12. Em 1º/2/2010, 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 às entidades executoras e seus dirigentes.

13. No relatório de TCE complementar, emitido em 28/2/2013, a comissão decidiu não responsabilizar a entidade executora e seu dirigente, entendendo ser descabida a sua citação depois do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador de TCE. Dessa forma, ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário, quantificando-o no valor nominal de R\$ 189.360,00,00. E, por fim, manteve a imputação de responsabilidade apenas sobre Maria Lúcia Cardoso.

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013.

15. Em seu Relatório de Auditoria 1.008/2013, datado de 7/8/2013, 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.

16. Por fim, a SFC/CGU emitiu o certificado de irregularidade das contas 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 26/11/2013.

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao despacho do Relator, esta Secex/MG promoveu a citação de Maria Lúcia Cardoso e do Sincab, mediante os Ofícios 1793 e 1794/2014-TCU/Secex-MG, datados de 22/9/2014. Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 17 e 16, bem como apresentaram suas alegações de defesa, cujos argumentos passaremos a expor e analisar.

Alegações de defesa

18. Alegações de defesa de Maria Lúcia Cardoso (peça 34).

18.1 Conforme o teor do Ofício 1793/2014-TCU/Secex-MG, de 22/9/2014, 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 35/1999, uma vez que a ex-secretária deixou de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos Contratos 111/1999 e 155/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Sincab.

18.2 Em manifestação preambular, a defendente anota que, em 1º/8/2014, esta unidade técnica 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 decidiu promover a citação de responsáveis, a exemplo do entendimento adotado no TC 026.171/2013-9. Alega, contudo, que não haveria semelhança entre os dois processos, eis que no presente caso o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de arquivamento.

18.3 Ainda em preliminar, a responsável sustenta que transcorreram mais de quatorze anos entre o fato gerador da TCE e a sua citação. Acrescenta que, depois de deixar o cargo na Setascad/MG, em fevereiro de 2001, a secretaria teria passado por sucessivas reformas administrativas, que, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa. E alega que, em casos semelhantes, esta Corte de Contas tem entendido que o transcurso de mais de dez anos entre a execução do convênio e a citação inviabiliza o adequado exercício da ampla defesa, considerando as contas ilíquidáveis.

18.4 Também entende que não se verifica a presença dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, visto que não haveria débito constituído em relação ao

Sincab, bem como não teria sido demonstrada a ocorrência do dano ao erário, conforme conclusão desta unidade técnica consignada na proposta de arquivamento dos autos.

18.5 *No tocante ao mérito, a responsável ressalta que as falhas porventura identificadas neste processo também foram observadas em outros convênios firmados pela SPPE/MTE. Naquelas oportunidades - Acórdãos 1.801/2012-2ª Câmara e 2.209/2012-Plenário, o TCU teria amenizado as falhas encontradas e decidido pelo julgamento regular das contas. Dessa forma, alega que caberia a aplicação dessa jurisprudência ao caso sob análise, observando-se princípio da isonomia.*

18.6 *Menciona ainda os Acórdãos 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1.129/2009, 225/2010 e 2.180/2011, todos do Plenário - nos quais o TCU, reconhecendo a fragilidade e a precariedade na aplicação dos recursos do Planfor, teria dispensado a apresentação de documentos contábeis e admitido que apenas se comprovasse a realização dos cursos.*

18.7 *Prosseguindo no mérito, a ex-secretária sustenta que houve efetiva prestação de serviços e comprovado proveito das ações, de modo que a única opção seria efetivar o pagamento.*

18.8 *Também alega inexistência de culpa administrativa **in vigilando**, desincumbência de todas as medidas de salvaguarda do interesse público e ausência de má-fé. Argumenta, nesse sentido, que não cabe esperar que o secretário de estado realize, imediata e pessoalmente, as tarefas materiais inerentes à gestão de sua pasta. Acrescenta que não agiu de má-fé, que não há indícios de ter-se beneficiado dos atos praticados e que inexistente demonstração do nexo entre sua conduta e a ocorrência da irregularidade.*

18.9 *Contesta ter havido omissão, porque o acompanhamento teria sido realizado pelo Instituto Lumen, bem como considera que a aprovação da prestação de contas final pela SPPE/MTE constitui obstáculo para a responsabilização superveniente.*

18.10 *Cogita acerca da suposta inobservância do princípio da proporcionalidade ao presente caso. Primeiro, porque entende que estaria sendo responsabilizada pela totalidade dos recursos recebidos. Depois, porque a imputação estaria calcada em meras suposições, ante a impossibilidade fática de levantamento dos acervos documentais.*

18.11 *Invoca o disposto no art. 80, § 2º, do Decreto-Lei 200/1967, para exonerar-se da responsabilidade imposta, na medida em que não teria exercido a função de ordenadora de despesa do contrato em referência, bem como não teria havido imputação de conivência.*

18.12 *Entende ter atuado de boa-fé e que essa circunstância deveria ser considerada para fins de exclusão de sua responsabilidade.*

18.13 *E, por fim, nega a ocorrência de lesão ao erário, argumentando que as supostas falhas mencionadas no ofício de citação teriam natureza formal, de modo que não seriam capazes de acarretar prejuízos graves de difícil reparação para o erário.*

18.14 *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) no mérito, reconhecer a ausência de responsabilidade da defendente e a sua boa-fé, bem como julgar regulares ou regulares com ressalvas as suas contas;

c) decotar do débito todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pelo Sincab, de modo proporcional ao número de turmas para os quais tenham sido apontadas irregularidades, recalculando-se a correção monetária;

d) 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;

e) inscrever seus advogados para sustentação oral.

19. *Alegações de defesa do Sincab (peças 36-44)*

19.1 *Conforme o teor do Ofício 1.794/2014-TCU/Secex-MG, de 22/9/2014, 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 35/1999, uma vez que o Sincab não comprovou, com documentos*

idôneos e consistentes, a execução do treinamento, em consonância com os termos dos Contratos 111/1999 e 155/1999.

19.2 Em conformidade com sua linha de argumentação, a defendente procura demonstrar, em primeiro lugar, que o parecer emitido no TC 026.171/2013-9, não obstante analise caso semelhante ao do presente processo, não representa a jurisprudência deste E. Tribunal. Em seguida, busca evidenciar a presença de elementos nos autos capazes de atestar a execução das ações objeto dos Contratos 111/1999 e 155/1999.

19.3 Quanto à inaplicabilidade do entendimento adotado pelo MP/TCU, no âmbito do TC 026.171/2013-9, alega que o processo ainda não foi julgado pelo Tribunal e, assim, não pode ser considerado como paradigma. O que se teria de jurisprudência ligada ao caso em comento é o reconhecimento, por parte deste Tribunal, de que não havia qualquer obrigação das entidades executoras em arquivar os documentos relativos às atividades docentes, o que só teria ocorrido a partir da edição do Acórdão 578/2003-1ª Câmara. Até então, consoante os termos da IN-STN 01/1997, só as entidades convenientes eram obrigadas a arquivar os documentos em comento.

19.4 Em favor de sua tese, cita as recentes decisões do TCU exaradas mediante os Acórdãos 1.852/2014, 2.184/2014, 2.185/2014, 2.302/2014, 2.303/2014, 3.453/2014, 3.616/204 e 3.617/2014, todos da 2ª Câmara, pelo arquivamento dos autos, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Assim, conclui que os argumentos trazidos pela Secex/MG na primeira instrução são suficientes para superar o entendimento adotado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, tendo em vista que a jurisprudência do E. Tribunal é no sentido diverso do adotado no despacho proferido.

19.5 No que concerne às evidências existentes no processo da execução das ações contratadas, aduz que o relatório elaborado pelo Instituto Lumen seria a prova cabal da efetiva realização dos cursos previstos nos Contratos 111/1999 e 155/1999.

19.6 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.

19.7 Ainda que não considere razoável imputar débito, em razão da ausência de documentos que não estavam previstos nos contratos com a entidade executora, o defendente conseguiu localizar parte das fichas de matrículas, as quais seriam suficientes para somar ao já constatado pelo Instituto Lumen, demonstrando assim que a entidade executora foi eficiente na prestação de seus serviços.

19.8 Nesses termos, o Sincab requer a adoção das seguintes medidas:

a) arquivar o presente processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 169, inciso VI, c/c art. 202, ambos do RI/TCU;

b) subsidiariamente, julgar as presentes contas regulares com ressalvas, tendo em vista a presença de documentos que são capazes de comprovar a execução das ações contratadas;

c) realizar todas as notificações em nome do advogado Thiago Groszewicz Brito, OAB/DF 31.762, no endereço constante na procuração.

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 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, com o endosso do representante do MPTCU. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do MPTCU, no 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.

20.3 É incontestável 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 ao processo, promovendo-se a citação dos responsáveis.

20.4 No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que, em 18/10/2005, a comissão de TCE promoveu a citação de Maria Lúcia Cardoso pelo dano ao erário apurado no relatório preliminar. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a responsabilização pelo dano ao erário.

20.5 É fato que a comissão de TCE teve dificuldade para resgatar documentos da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999. 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 a 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 da ex-secretária. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio. 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 Sincab, constata-se que a comissão de TCE promoveu diligência às entidades executoras, por meio do Ofício Circular 1, datado de 27/7/2005, solicitando o fornecimento de cópia das folhas de frequência e de comprovantes de entrega do vale-transporte. Todavia, inúmeras executoras informaram que os documentos foram descartados depois do transcurso de cinco anos.

20.8 É cediço que uma diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da notificação referida no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012. **In casu**, a primeira notificação do Sincab ocorreu em 1º/10/2014, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a citação da referida entidade.

20.9 Ademais, é relevante anotar que não havia regra nos Contratos 111/1999 e 155/1999, firmados entre a Setascad/MG e o Sincab, e nem na legislação aplicada ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, exigindo que as entidades executoras guardassem os documentos referentes à execução das ações de educação do PEQ/MG-99.

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 - 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 também 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, 867/2010, 1.243/2010, 1.765/2011, 7.310/2011, da 2ª Câmara).

20.11 Diante do exposto, propõe-se excluir o Sincab da relação processual desta TCE, com amparo no art. 212 do Regimento do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012, e em observância ao princípio do contraditório e ampla defesa.

21. Análise das questões de mérito

21.1 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 27/11/2013. Essa conclusão foi consubstanciada nas razões que passamos a expor.

21.2 Em 17/3/2005, por meio do Ofício 1/2005, 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. Também realizou, por meio do Ofício-Circular 1/2005, datado de 27/7/2005, diligência às entidades executoras, requerendo cópia de folhas de frequência e comprovante de entrega do vale-transporte, relativos aos respectivos cursos por elas ministrados.

21.3 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 5 (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'.

21.4 Analisando 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 que o dano ao erário correspondia ao valor total do contrato, quantificando-o no valor nominal de R\$ 15.346.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen.

21.5 Verifica-se, entretanto, que foi promovida apenas a citação da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen. 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.

21.6 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'.

21.7 A nosso ver, a constatação da existência de irregularidades passíveis de correção é, ao mesmo tempo, evidência da realização dos cursos. 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 referente a cada contrato, conforme as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno.

21.8 No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor nominal de R\$ 193.680,00, corresponde ao total dos pagamentos efetuados ao Sincab no âmbito dos Contratos 111/1999 e 155/1999, porque tal entidade não forneceu a cópia de folhas de frequência e o comprovante de entrega do vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 1/2005, datado de 27/7/2005.

21.9 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que o contrato não obrigava que as entidades executoras guardassem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto na cláusula terceira, c/c a cláusula sexta do contrato celebrado, o Sincab deveria 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 relativas a 5% do número de turmas e ficha de avaliação final.

21.10 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, caberia à Setascad/MG manter arquivados em boa ordem os documentos comprobatórios da regularidade da execução do objeto do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do 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.

21.11 Seja como for, importa salientar que, em setembro de 2001, a SFC/CGU 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, descumprimento de condições essenciais em relação a 39 turmas e taxa de evasão superior a 10% em 78 turmas.

21.12 Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou amostra dos cursos de qualificação promovidos pelo Sincab, chegando ao seguinte resultado: demanda, aproveitamento e cobertura acima da taxa esperada de 80%, e taxa de evasão abaixo da tolerada, ou seja, 10% na zona urbana e 20% na zona rural.

21.13 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 indício 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.

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

21.15 Da mesma forma, a comissão de TCE não aprofundou a apuração das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999. Tampouco considerou as apurações realizadas pela SFC e pelo Instituto Lumen na quantificação do dano.

21.16 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 educação. Desse modo, eventual ação deste Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao benefício esperado.

21.17 Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC/CGU 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%. Sendo assim, e diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, esta Secex/MG decidiu 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%.

21.18 No entanto, esse critério não se aplica para todas as TCEs da Setascad/MG, porque a relação das turmas inexistentes e das turmas com taxa de evasão acima de 10% não envolve todas as entidades executoras.

21.19 No presente caso, o Sincab figurou na relação de turmas inexistentes da amostra examinada (1 turma em Belo Horizonte). A aplicação desse critério na expansão dos dados para o universo das turmas contratadas com a entidade resultou em índice de inexecução muito baixo e valor de inexecução contratual equivalente ao montante de R\$ 4.320,00 (em valores originais), já devolvido, em 18/9/2002, por esse motivo, conforme apurado pela comissão de TCE. Assim, não há débito adicional a ser ressarcido.

21.20 Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio, c/c a cláusula 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, e tomar as medidas de correção necessárias. 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.

21.21 A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC/CGU como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF.

21.22 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 - 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).

21.23 Conforme previa a cláusula sexta dos Contratos 111/1999 e 155/1999, o pagamento das parcelas estava condicionado à apresentação de relatórios à entidade avaliadora, ao saneamento das irregularidades constatadas e à observância das seguintes condições: i) 1ª parcela: entrega das fichas de identificação de turma e correspondentes fichas de matrícula relativas a 5% das turmas; ii) 2ª e 3ª parcelas: execução respectiva de 30% e 60% da carga horária, calculada pela entidade avaliadora; e iii) 4ª parcela: avaliação final das ações desenvolvidas e entrega dos documentos pendentes.

21.24 **In casu**, verifica-se que o Instituto Lumen apontou que o Sincab descumprira parcialmente o contrato ao não atingir o indicador de eficiência esperado. Contudo, os elementos constantes nos autos indicam que a Setascad/MG não adotou nenhuma providência no sentido de corrigir tal irregularidade.

21.25 É possível que o TCU tenha se deparado com irregularidades dessa natureza em outros processos e, mesmo assim, resolveu adotar uma decisão mais amena. Entretanto, está claro no voto condutor do Acórdão 1.801/2012-2ª Câmara que as decisões são pautadas 'de acordo com as peculiaridades do caso concreto, sem generalizações e sempre buscando verificar se foram atingidos os objetivos de cada contratação'.

21.26 Também é verdade que a SPPE/MTE aprovou a prestação de contas final das ações desenvolvidas pela Setascad/MG. Todavia, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, pois atua de forma autônoma e independente (vide Acórdãos 2.105/2009 e 2.331/2008, da 1ª Câmara; 892/2008 e 212/2002 da 2ª Câmara).

21.27 Dessarte, está evidente que houve irregularidades na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, cuja responsabilidade recai sobre Maria Lúcia Cardoso. Essa responsabilidade, vale esclarecer, é pessoal e, portanto, não decorre da culpa **in vigilando** ou da função de ordenador de despesa. Ela está consubstanciada na omissão da ex-secretária quanto ao

acompanhamento, a avaliação e a supervisão da execução das ações de educação promovidas pelo Sincab, no âmbito dos Contratos 111/1999 e 155/1999.

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. Desse modo, já foi garantida oportunidade para produção de provas.

CONCLUSÃO

22. A gestora 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 Sindicato Nacional dos Trabalhadores em sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações (Sincab), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 111/1999 e 155/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa do Sincab, 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 por 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 do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, desde 2005. Naquela ocasião, ela apresentou a 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 nos Contratos 111/1999 e 155/1999. Consta-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 é pessoal e recai sobre 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. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) excluir o Sincab da relação processual, 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 35/1999, celebrado com a extinta Secretária 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 033.631/2013-1, inviabilizaram quantificar o real dano

decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 111/1999 e 155/1999, firmado entre a Setascad/MG e o Sindicato dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações.

28. Por oportuno, cabe registrar que constam como advogados constituídos nos autos os Srs. THIAGO GROSZEWICZ BRITO (OAB/DF 31.762) e VALERIA BITTAR ELBEL (OAB/DF 35.733), relacionados pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedaz, no Anexo I ao Ofício 5/2013 - GAB.MIN-AC, entre aqueles que dão causa a seu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU. Dessa forma, encaminhe-se ao Gabinete do Ministro-Relator, via Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro -, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) remeter ao Gabinete do Ministro-Relator, via Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro -, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar **irregulares** as contas da Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53), ex-dirigente da extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), no período de 11/5/1999 a 6/2/2001;

c) aplicar a Maria Lúcia Cardoso a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, 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;

d) 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;

e) excluir o Sindicato dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012;

f) 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 35/1999, celebrado com a extinta Secretária 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 033.631/2013-1, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 111/1999 e 155/1999, firmados entre a Setascad/MG e o Sindicato dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifesta-se de acordo com a proposta acima (peça 50).

É o relatório.