

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC nº 032.344/2013-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – Setascad (MG).

Responsáveis: Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (CNPJ nº 00.794.227/0001-56) e Maria Lúcia Cardoso (CPF nº 245.380.356-53), ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – Setascad (MG).

Representação legal: Walter Bernardes de Castro (OAB/MG nº 90.480), Marcelo de Castro Moreira (OAB/MG nº 71.939), Renata Souto Andrade (OAB/MG nº 64.294), Aline Oliveira Sant'Anna (OAB/MG nº 123.244), Renato Costa Linhares (OAB/MG nº 133.123) e Rita de Cássia Correa Camargo Costa (OAB/MG nº 74.878), representando Maria Lúcia Cardoso.

Interessados na sustentação oral: Walter Bernardes de Castro (OAB/MG nº 90.480), Marcelo de Castro Moreira (OAB/MG nº 71.939), Renata Souto Andrade (OAB/MG nº 64.294), Aline Oliveira Sant'Anna (OAB/MG nº 123.244), Renato Costa Linhares (OAB/MG nº 133.123) e Rita de Cássia Correa Camargo Costa (OAB/MG nº 74.878), representando Maria Lúcia Cardoso.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – PLANFOR. DIVERSAS IRREGULARIDADES DETECTADAS. CITAÇÕES. REVELIA DA ENTIDADE CONTRATADA. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAR O VALOR DO DANO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXCLUSÃO DA ENTIDADE CONTRATADA DESTA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS DA GESTORA JULGADA IRREGULARES, SEM APLICAÇÃO DE MULTA DEVIDO À PRESCRIÇÃO.

RELATÓRIO

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 Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, em razão de irregularidades verificadas na utilização dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 - Setascad/MG (peça 1, pp. 45 a 65) e do Aditivo nº 1/1999 (peça 1, pp. 87 a 93), celebrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE

e pela Setascad/MG, com vigência no período de 22/6/1999 a 28/2/2003 (peça 1, pp. 45 a 63), cujo objeto era *"o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional 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"*.

2. No exercício de 1999, com vistas à implementação do objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 - Setascad/MG, foi orçado o valor de R\$ 21.118.000,00 (vinte e um milhões, cento e dezoito mil reais). Já a contrapartida foi fixada em R\$ 4.223.600,00 (quatro milhões, duzentos e vinte e três mil e seiscentos reais) - peça 1, pp. 84 a 86.

3. A instauração desta TCE foi motivada pelas ocorrências apontadas na Nota Técnica nº 35 DSTEM/SFC/MF, da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 1, pp. 161 a 179), de 24/9/2001. Nesse sentido, por meio da Decisão nº 153/2002 - 1ª Câmara (peça 1, p. 183), este colegiado decidiu:

"8.1 - determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE que:

8.1.1 - examine as ocorrências apontadas na Nota Técnica nº 35/DSTEM/SFC/MF da Secretaria Federal de Controle Interno, e instaure, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial."

4. A edição da mencionada nota técnica decorreu de fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno sobre a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 - Setascad/MG. Naquela oportunidade, foram avaliadas 541 turmas (de um universo de 6.942 turmas), distribuídas em 108 municípios do Estado de Minas Gerais (peça 1, p. 165). Os achados da fiscalização foram os seguintes:

a) 10 turmas inexistentes;

b) 39 turmas em que foram descumpridas condições essenciais;

c) 78 turmas que apresentaram taxa de evasão acima de 10%;

d) 2 turmas em que foram praticados preços aparentemente elevados; e

e) 95 turmas que não sofreram qualquer ação de controle por parte do estado, das administrações municipais ou da entidade contratada para avaliar os cursos (peça 1, pp. 165 a 173).

5. No Relatório da Tomada de Contas Especial, de 7/10/2005 (peça 2, pp. 4 a 92), foi informado terem sido analisados 82 contratos, assinados por 48 entidades relacionadas na mencionada Nota Técnica nº 35 DSTEM/SFC/MF.

6. De acordo com o Relatório Final da TCE, as apurações promovidas pela comissão apuradora, inseridas no item V - Conclusão, apontaram a existência de falhas administrativas, ilegalidades e danos ao erário na implementação dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQ de 1999, a cargo da Setascad/MG. O prejuízo para o erário teve origem na ausência de comprovação, pelas instituições executoras contratadas, da regular e integral realização dos cursos de qualificação profissional ou na execução parcial das ações contratadas (peça 2, p. 162). Nos casos em que essas entidades não apresentaram documentos contábeis ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor total avençado foi considerado como sendo o dano ao erário.

7. Para a comissão de Tomada de Contas Especial, restou demonstrada a responsabilidade da Secretária de Estado e da entidade contratada para a execução dos cursos, visto que se constatou que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido e até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas. Também foi apontada a responsabilidade do Instituto Mariana Resende Costa - Lúmen, que havia sido contratado para acompanhar, supervisionar e avaliar o Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999 (peça 2, pp. 90 a 92).

8. Em suas alegações de defesa, a Fundação Mariana Resende Costa (Fumarco), a qual está subordinada o Instituto Lúmen, especializado no desenvolvimento de pesquisas sociais aplicadas e em

estudos transdisciplinares, apresentou as seguintes informações sobre as atribuições da supervisão decorrentes do contrato nº 30/1999, firmado com a Setascad/MG (peça 2, p. 110):

*“A Fundação/Lumen em suas atribuições supervisionou 3.568 turmas das 6.949 turmas contratadas, ou seja, 51,35% das turmas; supervisionou também todas as 81 entidades e 76,1% dos 545 municípios atendidos pelo PEQ/MG-1999, encontrando 253 (7,1%) turmas com alguma irregularidade, quanto ao funcionamento, ou que não foram localizadas na data da visita. Já a amostra, constante do Processo de TCE, contemplou apenas 541 (7,79%) das turmas do PEQ/MG - 1999, sendo que do universo dessas 541, somente 95 (17,56%) não foram objeto de acompanhamento da Fundação/Lumen, fato este que se justifica visto que a meta contratual de supervisão da Fundação/Lumen era de 50% (no mínimo 25% **in loco** e complementar por telefone até 25%) das turmas, não sendo, portanto, exigido cem por cento.*

*Ressalta-se que a Fundação/Lumen considerou de maior relevância para o processo de supervisão a realização desta atividade **in loco**, sendo que mais de 35% das turmas foram acompanhadas desta forma, superando, portanto, o nível de exigência do Contrato”.*

9. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, a Comissão decidiu excluir a responsabilidade do diretor da Fumarc e manter a da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que assinou o convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999. Naquela oportunidade, foi apontado um débito no valor original de R\$ 15.417.272,48 (quinze milhões, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e setenta e dois reais e quarenta e oito centavos) - peça 2, pp. 162 a 166.

10. Considerando que, para executar o objeto do Convênio nº 35/1999, a Setascad/MG firmou contratos de prestação de serviços com diversas instituições, foram instauradas tomadas de contas especiais distintas para cada instituição contratada que apresentou problemas.

11. Neste processo, apura-se a responsabilidade por suposto débito, no valor histórico de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondentes a 100% dos recursos repassados, decorrente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos destinados à execução dos contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, firmados pelo Estado de Minas Gerais, por meio da Setascad/MG, e pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH.

12. Os principais dados desses contratos estão descritos abaixo:

	Principais dados dos contratos firmados com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro
Contrato nº 74/1999 (peça 1, pp. 204 a 208)	1 - Vigência inicial: 20/9 a 30/11/1999. 2 - Plano de Trabalho previa o treinamento de 650 trabalhadores, distribuídos em 32 turmas, com carga horária total de 2.337 horas. 3 - Valor: R\$ 78.089,40 (setenta e oito mil e oitenta e nove reais e quarenta centavos). 4 - 1º Termo Aditivo, assinado em 22/11/1999, prorrogou o prazo de vigência até 10/12/1999 (peça 1, pp. 224 e 225).
Contrato nº 119/1999 (peça 1, pp. 240 a 244)	1 - Vigência inicial: 4/10 a 30/11/1999. 2 - Plano de Trabalho previa treinamento de 788 trabalhadores, distribuídos em 37 turmas, com carga horária total de 2.614 horas. 3 - Valor: R\$ 97.128,00 (noventa e sete mil, cento e vinte e oito reais). 4 - 1º Termo Aditivo, assinado em 22/11/1999, prorrogou o prazo de vigência até 10/12/1999, alterou o número de turmas para 39 e a carga horária para 2.684 horas (peça 1, pp. 235 e 236).

13. A auditora destacou que:

a) na Nota Técnica nº 35/DSTEM/SFC/MF, o referido Instituto foi relacionado por ter, supostamente, descumprido condições essenciais dos contratos acima citados;

b) essas avenças foram celebradas com dispensas de licitação, com fulcro em justificativas técnicas previamente aprovadas e em pareceres da assessoria jurídica. O Ato que dispensou as licitações foi assinado pela Secretária de Estado, Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 1, pp. 203 a 239);

c) o Relatório nº 57.348/2000 (peça 1, pp. 155 a 159), relativo à auditoria realizada no Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais, versando sobre o curso de Bombeiro Hidráulico ministrado em Belo Horizonte, apontou que o referido treinamento foi divulgado e realizado;

d) no volume 29 do Relatório Lumen - módulo III, que versa sobre a avaliação da execução das ações de qualificação/requalificação profissional do PEQ/MG-1999, há menção aos cursos ministrados pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (peça 3, pp. 65 a 79). Esse documento, apesar de não ser um relatório contábil, pode ser considerado uma prova da realização dos cursos contratados. Para melhor compreensão da matéria, transcreve-se a seguir um trecho desse relatório:

“O Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro é uma entidade privada, sem fins lucrativos, destinada ao ensino profissional. Seu objetivo é qualificar e requalificar trabalhadores que já estão no mercado de trabalho ou que estejam à procura de emprego, garantindo a estes indivíduos condições de empregabilidade e recolocação profissional.

Com abrangência intermunicipal, atua nos setores da indústria e de serviços. Tem quatro anos de experiência em educação e em educação profissional. Realiza programas de qualificação e requalificação de trabalhadores da indústria de confecção, atuando, também, na intermediação de mão-de-obra. Alguns projetos de qualificação são executados em parceria com diversos órgãos.

O Instituto, sediado em Belo Horizonte, conta, para realização de seus cursos, com espaços físicos cedidos pelas cooperativas, entidades beneficentes ou escolas.

Tendo participado do PEQ em 1997, 1998 e 1999, especificamente no PEQ-1999 a entidade desenvolveu um total de 26 cursos, tendo efetivado 1.398 matrículas, de uma previsão inicial de 1.380. Os recursos repassados à entidade para a realização de tais cursos foram da ordem de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), o que correspondeu a 0,91% dos recursos disponíveis do PEQ/MG-1999.

(...)

Pelas informações levantadas, a partir dos materiais didáticos analisados, pode-se afirmar que tanto o corpo técnico quanto o corpo docente da entidade apresentam-se adequados às especificidades dos cursos. A experiência destes tende a contribuir para a construção de um novo conceito de Educação Profissional. O cronograma dos cursos também se destaca como tendendo a contribuir para que os mesmos tenham urna boa execução.

A avaliação dos professores/monitores e a Pesquisa de Execução do Plano tendem a confirmar os resultados obtidos através da avaliação dos materiais pedagógicos expostos acima.

A conclusão, neste objetivo, é que o desempenho da entidade atendeu às expectativas do Planfor.”

e) sobre os pareceres das áreas técnicas do conveniente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas, a Comissão de TCE ressaltou o seguinte, no Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 19/2/2013 (peça 3, pp. 119 a 123):

“18. De acordo com a Cláusula Segunda dos Contratos (fls. 107 e 140), a SETASCAD/MG tinha a obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação dos treinandos e a eficácia, em termos de empregabilidade, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços, fixando prazo para sua correção. Em adição, competia àquela Secretaria, conforme Cláusula Sexta dos Contratos (fls. 109 e 142), realizar os pagamentos das parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação das turmas e fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução quantitativa e qualitativa do plano

pedagógico das ações contratadas, todavia, não houve comprovação, por meio documental, de que as ações contratadas foram executadas em sua totalidade ou que a análise das prestações de contas dos contratos foram realizadas e aprovadas pela área competente daquela Secretaria no decorrer das vigências dos contratos ou ao final deles. No presente caso, os documentos fiscais apresentados (fls. 116 a 123 e 148 a 154) foram atestados, sem informação da data do atesto, sem a comprovação da efetiva realização das ações contratadas, da intermediação da colocação profissional dos treinandos e da elevação de sua escolaridade, objetivos do PLANFOR.

(...)

23. Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 419, 3º volume), verificou-se que o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, mesmo notificado pela SETE/MG (fls. 422 e 423, 3º volume) não respondeu àquela notificação, deixando de enviar os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas.”

f) o Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, no item VIII do relatório complementar (peça 3, pp. 131 a 134) se manifestou nos seguintes termos:

“31. Na opinião deste Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário, oriundo da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/99, firmados com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 38 da IN/STN nº 1/1997.

32. No tocante à quantificação do dano, este representa 100% dos valores repassados nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, correspondendo ao valor original de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), referente à motivação exposta no item III deste Relatório de TCE.

33. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada à Senhora Maria Lúcia Cardoso, Ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente - SETASCAD/MG, que, durante o período de vigência dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/1999 - SETASCAD/MG, no entanto, 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, conforme previsto nos instrumentos contratuais e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional, conforme os motivos expostos nos Relatórios da Comissão de TCE anterior, folhas 175 a 263 e 283 a 310, 2º volume, e dos procedimentos e das diligências realizadas pelo Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial visando ao prosseguimento regular da presente TCE (fls. 349 a 427, 3º volume), sem obtenção de elementos novos que atestassem o cumprimento das metas pactuadas e reformassem a imputação da responsabilidade imposta pela Comissão anterior de TCE - responsável pelas apurações realizadas no ano de 2005, conforme atribuição contida na Portaria SPPE nº 10, de 3/3/2005 (fl. 6).

(...)

35. No que concerne à reavaliação proposta pela CGU, quanto à não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado, este GETCE, utilizando o bom senso e a fim de evitar que as medidas requeridas, as quais podem ser sanadas na jurisdição do TCU, evitem que a recomposição do dano causado ao Erário, objetivo primordial da Tomada de Contas Especial, seja atingido, face ao intervalo entre a instauração inicial da TCE, em março de 2005, e data atual, em que já se transcorreu 7 (sete) anos sem que esta TCE alcance a instância máxima para seu efetivo julgamento, entende que se torna mais sensato que o posicionamento da Comissão anterior não seja reexaminado nesta fase e que o processo seja encaminhado ao Tribunal de Contas da União para julgamento do feito, uma vez que a própria Corte já concluiu que o entendimento das comissões na fase interna do MTE não vincula suas conclusões, inclusive podendo realizar o reexame de tais conclusões e que tais comissões tem um caráter investigativo, sendo que

somente na fase externa da TCE, ou seja, no âmbito daquela Corte, é que o processo se desenvolverá em sua plenitude. Na presente situação, constatou-se que a situação cadastral da entidade é baixada, conforme consulta no sítio da Receita Federal do Brasil.

(...)

37. Vale lembrar que a entidade executora não foi considerada solidária no dano ao erário apurado na TCE concluída em novembro de 2005, portanto, não foi notificada naquela época para o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo que incluir tal entidade nesta fase como sugerido pela CGU, implicaria em notificá-la após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, que foram firmados em 20/9 e 4/10/1999 e aditivados em novembro/99, com vigência até 10/12/1999, abrindo-se uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo, dentre vários, do julgamento exarado no TC nº 028.730/2011-9, Acórdão nº 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato nº 109/1996 - PGE celebrado no âmbito do Convênio MTb/SEFOR/CODEFAT nº 14/1996-SETAS/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas ilíquidáveis, com o consequente arquivamento do processo, nos termos dos artigos. 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992”;

g) o Relatório de Auditoria nº 802/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, pp. 167 a 172), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que deveria devolver o valor de R\$ 1.047.724,85 (um milhão, quarenta e sete mil, setecentos e vinte e quatro reais e oitenta e cinco centavos). No certificado de auditoria (peça 3, p. 173), o representante da CGU/MG certificou a irregularidade das contas. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (parecer constante da peça 3, p. 174). Por fim, o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria e consequentes certificado de auditoria e parecer do dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, relativas à Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 179).

14. Em relação ao exame do mérito destas contas, a auditora ressaltou que:

a) com relação ao contexto de execução do Planfor, o Ministro-Relator Benjamin Zymler, na Decisão nº 1.112/2000 - Plenário, dedicou trecho de seu voto especificamente a esse tema, tendo registrado que:

“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”;

b) a presente tomada de contas especial foi instaurada em 2005 e autuada neste Tribunal em 21/11/2013. Os fatos analisados neste processo ocorreram a partir de 20/9/1999, data da assinatura do contrato nº 74/1999, firmado pela Setascad/MG e pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, até o dia 21/12/1999, data da liberação da última parcela dos recursos referentes aos dois contratos assinados pelos signatários acima citados, conforme discriminado no quadro a seguir. Portanto, dizem respeito a fatos ocorridos há mais de quatorze anos.

c) os recursos dos referidos contratos foram liberados em parcelas, conforme abaixo discriminado (peça 2, pp. 21 e 22):

Contrato	Parcela	Valor (R\$)	Ordem Bancária	Nota Fiscal	Data Pagto
Contrato nº 111/1999	1ª	15.617,88	1.239	0051	11/10/1999
	2ª	15.617,88	1.727	0053	9/11/1999
	3ª	23.426,82	1.966	0055	26/11/1999
	4ª	23.426,82	2.398	0060	21/12/1999

<i>Contrato</i>	<i>Parcela</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Ordem Bancária</i>	<i>Nota Fiscal</i>	<i>Data Pagto</i>
Contrato n° 155/1999	1ª	19.425,60	1.745	0054	11/11/1999
	2ª	19.425,60	1.798	0056	16/11/1999
	3ª	29.138,40	2.169	0057	13/12/1999
	4ª	29.138,40	2.396	0059	21/12/1999

d) poucos documentos subsistiram desde a suposta realização, em fins de 1999, dos cursos ministrados pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro. Nos relatórios de fiscalização emitido pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais e de avaliação do Instituto de Pesquisa Lúmen, versando especificamente sobre os serviços prestados pela entidade, há registros de algumas lacunas e insuficiências no desempenho da entidade em relação ao planejamento e à execução dos cursos do PEQ/1999. Contudo, em nenhum momento, foi apontada qualquer irregularidade apta a gerar débito;

e) assim sendo, verifica-se que não houve a ausência total de comprovação da aplicação regular dos recursos repassados, mas a falta de alguns documentos hábeis para garantir, com total segurança, a boa utilização desses recursos. Ademais, a correta aplicação desses valores pode ser comprovada pelos resultados apresentados pela entidade responsável pela supervisão, a Fundação Lumen;

f) cabe acrescentar que o próprio Tribunal já havia reconhecido a ausência, nos contratos celebrados com as entidades executoras do PEQ, em 1999, de dispositivo que as obrigasse a arquivar documentos relativos às respectivas atividades docentes. Diante disso, foi exarada a determinação contida no Acórdão n° 578/2003 - 1ª Câmara, para a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE/MTE, no sentido de estabelecer procedimentos definindo, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN n° 1/1997, a obrigatoriedade, por parte das entidades executoras do 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;

g) por meio dessa determinação, procurou-se suprir uma das lacunas verificadas na execução do PEQ/Planfor, que funcionou de forma precária;

h) de acordo com a jurisprudência do TCU, construída a partir da apreciação de diversos processos envolvendo a aplicação de recursos do Planfor - a exemplo dos Acórdãos Plenário n° 37/2004, n° 17/2005, n° 903/2009, n° 1.129/2009, n° 225/2010 e n° 2.180/2011, é suficiente, para fins de comprovação da regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas, que se demonstre a realização dos cursos de qualificação técnica. Sob essa ótica, o Tribunal entendeu ser desnecessária a apresentação de documentos contábeis que comprovem a execução dessas despesas;

i) no que tange a este processo, embora não estejam presentes as fichas de matrícula, as folhas de frequência e os certificados de conclusão dos cursos, nem os comprovantes contábeis dos gastos incorridos pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, na execução dos Contratos n° 74/1999 e n° 119/1999, há indícios convergentes que apontam para a efetiva execução dos cursos contratados, que fragilizam sobremaneira a caracterização do débito inicialmente apurado pelo Ministério do Trabalho;

j) tendo em vista a desorganização operacional identificada na execução do PEQ/Planfor em 1999 e considerando que transcorreram mais de quatorze anos dos fatos ora apurados, não se mostra razoável imputar débitos por conta da ausência de documentos cuja apresentação não estava prevista nos contratos celebrados com as entidades executoras, principalmente quando existem relatórios do Instituto Lumen, entidade contratada para supervisionar o programa, que apontam para a existência de indícios convergentes de que os cursos foram ministrados pela instituição contratada; e

k) assim sendo, condenar a responsável ao recolhimento da importância acima mencionada aos cofres públicos configuraria enriquecimento ilícito da administração, já que esta se apropriou dos resultados dos serviços prestados.

15. Com fulcro nessas considerações, a auditora salientou que:

a) não havendo, especificamente neste processo, débito constituído em relação à entidade contratada, o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, e tendo em vista a fragilidade dos fundamentos para a condenação em débito da Sra. Maria Lúcia Cardoso, resta afastado o pressuposto de constituição válido deste processo, de acordo com o art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, ensejando o arquivamento destes autos, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU;

b) os ministros do TCU reunidos em sessões da 2ª Câmara, ao apreciarem aos TC nº 025.581/2013-9, nº 026.079/2013-9, nº 026.341/2013-1, nº 026.105/2013-6, nº 031.632/2013-0, nº 026.053/2013-8, nº 025.659/2013-8 e nº 032.343/2013-2, que tratam de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária da Setascad/MG, em razão da falta de comprovação da regular aplicação de recursos repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999, proferiram os Acórdãos nº 1.852/2014, nº 2.184/2014, nº 2.185/2014, nº 2.302/2014, nº 2.303/2014, nº 3.453/2014, nº 3.616/2014 e nº 3.617/2014, respectivamente, todos pelo arquivamento dos autos, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

16. Diante do acima exposto, a auditora propôs (peça 5):

a) arquivar a presente tomada de contas especial, diante da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 8º, I, da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 169, VI, e 212, do Regimento Interno do TCU;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida a Sra. Maria Lúcia Cardoso.

17. O Diretor da 3ª Diretoria Técnica da Secex (MG) e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 6 e 7).

18. O Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico também se manifestou favoravelmente ao acolhimento dessa proposta (peça 8).

19. O Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, atuando neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria nº 235, de 26/8/2014, proferiu o seguinte despacho (peça 9):

“(…)

2. Trata-se de tomada de contas especial – TCE instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego em desfavor de Maria Lúcia Cardoso, na condição de ex-secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais – Setascad/MG.

3. A Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais - Secex-MG manifestou-se pelo arquivamento desta TCE, sem julgamento de mérito, diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento nos arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno.

4. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta da Secex-MG.

*5. O processo assemelha-se ao TC nº 026.171/2013-9, que também trata de TCE instaurada em desfavor da mesma responsável, por fatos da mesma natureza aos discutidos nestes autos. Naquele, apesar dos argumentos apresentados pela Secex-MG, a relatora acolheu o entendimento então defendido pelo Ministério Público e determinou sua restituição à unidade técnica para que fossem promovidas as citações, na forma sugerida pelo **Parquet**.*

6. Considerando que os argumentos trazidos nestes autos não se apresentam como suficientes para derrotar a tese defendida pelo Ministério Público naquele TC nº 026.171/2013-9, em

especial no que concerne à jurisprudência predominante no tribunal no que se relaciona à comprovação da realização dos cursos específicos, e buscando a uniformização dos procedimentos, retorno os autos à Secex-MG para que sejam promovidas as citações da responsável e da instituição beneficiária dos recursos, utilizando-se dos mesmos critérios e metodologias constantes daqueles autos, ora considerados como paradigma”.

20. Em cumprimento a esse despacho, a auditora elaborou nova instrução (peça 11), na qual, após relatar de forma resumida os fatos ocorridos até então, propôs realizar a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, solidariamente com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e II, ambos da Lei nº 8.443/1992, e no art. 202, I e II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentassem alegações de defesa ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos atinentes ao Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999, uma vez que não houve comprovação de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional, especificamente no âmbito dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, os quais tinham por objeto *“o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999”*:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
15.617,88	11/10/1999
15.617,88	9/11/1999
23.426,82	26/11/1999
23.426,82	21/12/1999
19.425,60	11/11/1999
19.425,60	16/11/1999
29.138,40	13/12/1999
29.138,40	21/12/1999

21. O Diretor da 3ª Diretoria da Secex (MG) e o titular daquela unidade técnica manifestaram-se favoravelmente ao acolhimento dessa proposta (peças 12 e 13).

22. Em cumprimento ao Despacho do então Relator, Ministro Substituto Augusto Sherman (peça 9), foi promovida a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, solidariamente com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (Ofícios nº 1.798 - peça 15 e nº 1.797 - peça 14, ambos de 23/9/2014).

23. Nessas duas citações, houve as seguintes imputações:

a) Ato impugnado da Sra. Maria Lúcia Cardoso: não adoção de medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/1999 - SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, celebrados pela Setascad/MG e pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, os quais tinham por objeto *“o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999”*, deixando de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços contratados, violando o que havia sido previsto nos instrumentos contratuais, e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional;

b) Ato impugnado do Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro – IPSH/MG:

não comprovação, por meio de documentos idôneos e consistentes, dos treinamentos cuja realização foi avençada por meio dos contratos nº 74/1999 e 119/1999, celebrados com a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, sendo, pois, o principal responsável pela inexecução contratual.

24. Após analisar os documentos acostados aos presentes autos, a auditora destacou que:

- *Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 27)*

a) no dia 26/5/2014, a unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o Ministro-Relator decidiu promover a citação dos responsáveis, a exemplo do que havia ocorrido no TC nº 026.171/2013-9. Contudo, não haveria semelhança entre os dois processos, uma vez que, no presente caso, o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de arquivamento;

b) transcorreram mais de quatorze anos entre o fato gerador desta TCE e a sua citação. Acrescentou que, depois de deixar o cargo na Setascad/MG, em fevereiro de 2001, a secretaria teria passado por sucessivas reformas administrativas, as quais, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa. Concluiu 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 realização da citação inviabiliza o adequado exercício da ampla defesa, o que implica considerar as contas ilíquidáveis;

c) não se verifica a presença dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, visto que não haveria débito constituído em relação ao IPSH/MG, bem como não teria sido demonstrada a ocorrência do dano ao erário, conforme conclusão da unidade técnica consignada na proposta de arquivamento dos autos;

d) as falhas porventura identificadas neste processo também foram observadas em outros convênios firmados pela SPPE/MTE. Naquelas oportunidades, quando da prolação dos Acórdãos nº 1.801/2012 - 2ª Câmara e nº 2.204/2009 - Plenário, o TCU julgou regulares as contas. Cabe aplicar essa jurisprudência ao caso ora sob análise, em observância ao princípio da isonomia;

e) nos Acórdãos nº 37/2004, 1º nº 7/2005, nº 903/2009, nº 1.129/2009, nº 225/2010 e nº 2.180/2011, todos do Plenário, o TCU reconheceu a fragilidade e a precariedade na aplicação dos recursos do Planfor. Por via de consequência, dispensou a apresentação de documentos contábeis e admitiu que apenas se comprovasse a realização dos cursos;

f) houve a efetiva prestação de serviços e foi comprovado o proveito das ações contratadas, de modo que a única opção foi efetivar o pagamento;

g) não houve culpa *in vigilando*, uma vez que teriam sido adotadas todas as medidas de salvaguarda do interesse público, até porque não se pode esperar que o secretário de estado realize, imediata e pessoalmente, as tarefas materiais inerentes à gestão de sua pasta. Acrescentou que não agiu de má-fé, não há indícios de obtenção de benefícios a partir dos atos praticados e inexistente nexo causal entre sua conduta e a ocorrência da irregularidade;

h) não houve omissão, porque a atuação do IPSH/MG teria sido acompanhada pelo Instituto Lumen. Além disso, a prestação de contas final foi aprovada pela SPPE/MTE, o que constitui um obstáculo para a responsabilização da defendente;

i) não foi observado o princípio da proporcionalidade, uma vez que se imputa a responsabilidade pela devolução da totalidade dos recursos repassados ao estado, enquanto o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro teria sido responsável pelo treinamento de 1.398 alunos, tendo recebido R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondentes a 0,91% do total dos recursos do PEQ/MG-1999, conforme atestado no Relatório de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Lumen (peça 3, pp. 65 a 69);

j) restou demonstrada a execução do objeto contratado, a despeito de algumas falhas de natureza formal; e

k) com espeque nessas alegações, pleiteou:

- o arquivamento desta TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do processo;
- o reconhecimento da inexistência de sua responsabilidade;
- o abatimento da obrigação de restituir ao erário de todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pelo IPSH, de modo proporcional ao número de turmas para os quais tenham sido apontadas irregularidades, recalculando-se a correção monetária; e
- a garantia da produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, em especial, da prova pericial contábil;

- Análise das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso

a) 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 o disposto nos arts. 10, 11, 12 e 15 da Lei nº 8.443/1992, os entendimentos constantes dessas peças não vinculam o posicionamento do Relator que preside a instrução do processo nem os colegiados desta Corte de Contas. Amparado nesses fundamentos legais, 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 Ministério Público junto ao TCU, que havia sido favorável à proposta de arquivamento destes autos. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do **Parquet** especializado, que foi exarado nos autos do TC nº 026.171/2013-9, a partir da constatação de que havia semelhança entre esses dois processos. Também considerou que os argumentos da unidade técnica não eram suficientes para derrotar a tese defendida pelo procurador naquele processo;

b) é incontestado a semelhança entre a presente TCE e aquela que constituiu o TC nº 026.171/2013-9, pelo menos quanto às origens de ambas. O fato de haver nos autos um parecer do Ministério Público junto ao TCU, a favor do arquivamento desta TCE, não é suficiente para diferenciá-las. De qualquer forma, vale repisar que, na fase de instrução, prevalece a decisão do Relator, no sentido de dar prosseguimento ao exame destes autos e promover a citação dos responsáveis;

c) no tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, verifica-se que a comissão de TCE, no dia 18/10/2005, promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso pelo dano ao erário apurado no relatório preliminar. As justificativas então apresentadas pela responsável foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, o que levou à manutenção das imputações a ela efetuadas (peça 2, pp. 94 e 112 a 166);

d) é fato que a comissão de TCE encontrou dificuldades para acessar documentos relativos à execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999. Entretanto, tais dificuldades não decorreram da demora na instauração da TCE, mas sim das deficiências apresentadas pelos controles exercidos pela Setascad/MG sobre a execução das ações de educação, que constituíram o objeto do convênio ora analisado. A signatária desse convênio não pode se beneficiar do descumprimento das suas obrigações, com as quais anuiu quando da celebração do ajuste, dentre as quais merecem destaque:

- a execução conforme o plano de trabalho e o zelo pela boa qualidade das ações realizadas e dos serviços prestados, sempre buscando ser eficiente e eficaz em suas atividades (subitem 3.2.1 do termo de convênio – peça 1, p. 47); e

- o acompanhamento e a avaliação da participação dos treinandos e da qualidade dos cursos realizados, devendo manter, para tanto, um cadastro individualizado dos beneficiários do programa (subitem 3.2.2, do termo de convênio – peça 1, p. 49); e

e) assim sendo, não houve prejuízo para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio, consoante disposto na cláusula nona do termo de convênio – peça 1, pp. 57 a 59. Segundo, porque a citação foi realizada dentro do prazo de dez anos previsto no art. 6º, *caput* e inciso II, da IN TCU nº 71/2012. Finalmente, porque a presente TCE é um mero desdobramento do

processo original, sem alteração da essência da irregularidade que lhe fora imputada naquela oportunidade;

f) cumpre esclarecer que a citação realizada nestes autos decorre apenas das irregularidades ocorridas na execução dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999. Por isso, não serão analisadas as alegações relacionadas com o processo de contratação das entidades executoras;

g) pode-se concluir que o processo foi mal constituído e não foi saneado durante o período de mais de oito anos que durou sua tramitação na fase interna da TCE – de 3/3/2005 a 3/9/2013 (peça 1, p. 11 e peça 3, p. 180). Em 17/3/2005, por meio do Ofício nº 1/2005, a comissão de TCE realizou diligência para a Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais (SEDESE/MG), por meio da qual solicitou o fornecimento de documentos, tais como, folhas de frequência, comprovantes de despesas realizadas, notas fiscais etc. (peça 1, p. 263). Em seguida, por intermédio do Ofício-Circular nº 1/2005, de 27/7/2005, solicitou às entidades executoras cópias das folhas de frequência e dos comprovantes de entrega dos vale-transporte relativos aos cursos por elas ministrados (peça 1, p. 270);

h) segundo consta do relatório de TCE preliminar (peça 2, pp. 4 a 92), que trata do Convênio nº 35/1999, *“inúmeras executoras informaram que é procedimento da entidade a aplicação da IN nº 1/1997, procedendo ao descarte dos documentos passado o prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor do órgão ou entidade concedente”*. Dessa forma, a comissão de TCE adotou o seguinte critério para quantificar o 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. 7);

i) a comissão de TCE concluiu que havia irregularidades nos contratos executados por 43 entidades, tendo ressaltado *“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 dos contratos, quantificando-o no valor histórico de R\$ 15.346.897,01 (quinze milhões, trezentos e quarenta e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e um centavo). Também decidiu imputar responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 2, pp. 90 a 92 e 146). Entretanto, foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, pp. 90 a 94 e 150). Logo, já é possível notar a primeira falha ocorrida na constituição da TCE, qual seja, a ausência de citação das entidades executoras, não obstante haverem sido elas qualificadas como responsáveis no relatório preliminar;

j) ademais, verifica-se no relatório final da TCE (peça 2, pp. 112 a 166) que a comissão acolheu as alegações aduzidas pelo representante do Instituto Lumen e excluiu sua responsabilidade, uma vez que teria sido demonstrado que essa entidade *“informava as ocorrências de desvios das ações para que a Secretaria realizasse procedimentos para a sua correção”* (peça 2, pp. 152 a 154). Ora, a existência de irregularidades passíveis de correção evidencia a realização dos cursos. Logo, a segunda irregularidade na formação do processo consistiu no acolhimento das alegações da entidade avaliadora, sem a revisão do critério de quantificação do dano ao erário e sem que fosse feito o respectivo cálculo em cada contrato, sendo que este último poderia ter levado em conta as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno;

k) no presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, foi quantificado no valor histórico de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondente ao total dos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/99, em razão de o IPSH não ter fornecido cópias das folhas de frequência e dos comprovantes de entrega de vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular nº 1/2005, datado de 27/7/2005 (peça 1, pp. 270 e 275). Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam as entidades executoras a guardar os documentos relativos às ações de educação realizadas. Conforme previsto nos incisos I e IV, alíneas

“a” a “c”, da cláusula terceira e na cláusula sexta dos contratos celebrados, as entidades executoras deveriam apenas encaminhar à entidade avaliadora (Instituto Lumen) a seguinte documentação referente aos cursos sob sua responsabilidade: um exemplar do material didático e fichas de identificação de turma, matrícula dos alunos e avaliação final (peça 1, pp. 205, 206, 241 e 242);

l) por força do disposto no art. 30, *caput* e § 1º, da IN STN nº 1/1997, então vigente, e na cláusula nona do termo do convênio (peça 1, pp. 57 a 59), caberia à Setascad/MG manter arquivados em boa ordem os documentos comprobatórios da regularidade da execução do objeto do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/99, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, pelo gestor do órgão ou entidade concedente. Por outro lado, cabe salientar que os documentos solicitados pela comissão à conveniente e às entidades executoras não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio;

m) ademais, em setembro de 2001, a SFC emitiu a Nota Técnica nº 35/DSTEM/SFC/MF, na qual revelou o resultado da fiscalização realizada em 541 turmas do universo de 6.942 turmas do PEQ-MG/1999 (uma amostra composta por 9,23% do total de turmas). Naquela oportunidade, foram apontados a inexistência de 10 turmas, o descumprimento de condições essenciais em relação a 39 e a taxa de evasão superior a 10% em 78 (peça 1, pp. 161 a 181);

n) no que tange ao IPSH, a SFC promoveu, em dezembro de 2000, fiscalização em uma das 71 turmas previstas nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999. Segundo consta no Relatório de Fiscalização nº 57.348/2000, o IPSH apresentou as fichas de matrícula e a lista de presença. Consta também que as entrevistas realizadas com alunos confirmaram que o curso foi realizado e, conforme a lista de presença, todos os alunos inicialmente inscritos na turma concluíram o treinamento (peça 1, pp. 155 a 159);

o) por seu turno, o Instituto Lumen avaliou 19,23% dos cursos de qualificação promovidos pelo IPSH, tendo concluído que a demanda, o aproveitamento e a taxa de cobertura ficaram acima do esperado. Já a taxa de evasão ficou aquém da expectativa. Assim, no quesito eficiência, a entidade obteve o conceito cinco, sendo considerada parcialmente eficiente. Porém, foi constatada a ocorrência dos seguintes problemas: instalações inadequadas e não distribuição de vale-transporte conforme o disposto no contrato (peça 3, p. 79). 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 ter 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;

p) é importante frisar que a SFC recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfor aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica nº 35 DSTEM/SFC/MF, de 24/9/2001 (peça 1, p. 179). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização sob comentário (peça 1, 263 a 274). Da mesma forma, a comissão de TCE não aprofundou a apuração das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/99. Tampouco considerou as apurações realizadas pela SFC e pelo Instituto Lumen para quantificar o dano;

q) neste momento, não há nos presentes autos elementos suficientes para quantificar o o 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 foi realizada por amostragem. Terceiro, porque é improvável conseguir reconstituir os fatos, com base em informações obtidas com ex-alunos e outras pessoas envolvidas nessas ações de qualificação. Desse modo, uma eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao de um eventual benefício;

r) segundo consta na Nota Técnica nº 35/DSTEM/SFC/MF, 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, pp. 163 a 165). Sendo assim e diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, a 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%. No entanto, esse critério não se aplica a todas as TCE da Setascad/MG, porque a relação das turmas inexistentes e daquelas com taxa de evasão superior a 10% não envolve todas as entidades executoras. No presente caso, o IPSH não figurou em nenhuma das mencionadas relações, mas figurou na lista de entidades que descumpriram condições essenciais, por terem praticado uma ou mais das seguintes irregularidades:

- redução ou ausência de comprovação da carga horária do curso;
- instalações ou equipamentos inadequados;
- turmas iniciadas com quantidade de trainandos menor que a prevista; e
- não distribuição de incentivos (vale-transporte, lanche, cesta básica, quando previstos no projeto pedagógico/contrato);

s) verifica-se que o fato de o IPSH não ter sido incluído nessas relações não significa que o contrato foi plenamente executado. Ao contrário, o relatório do Instituto Lumen constitui evidência de irregularidades causadoras de dano. Porém, não há elementos nos autos que permitam quantificá-lo e o princípio do custo/benefício do controle não recomenda realizar neste momento outros procedimentos para tal finalidade;

t) consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio e na 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 a eficácia dos cursos, e tomar as medidas de correção necessárias (peça 1, pp. 47 a 49, 204 e 240). Consta no relatório de TCE que a comissão deixou de responsabilizar os servidores da secretaria, pois nenhum deles fora designado para acompanhar a execução do programa. Também foi registrado que o dano ao erário decorreu da ausência de um acompanhamento efetivo (peça 2, p. 89). Essa 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 nº 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 171, 173 e 179);

u) de acordo com farta jurisprudência do TCU, o gestor que subscreve um convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância das disposições contidas no respectivo termo, inclusive no que concerne ao 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 nº 225/2000 - 2ª Câmara, a não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza a presunção de irregularidade na sua aplicação. Nesse mesmo sentido, podem ser citados os Acórdãos nº 7.240/2012 e nº 3.134/2010, ambos da 2ª Câmara, e nº 4.869/2010, nº 1.438/2010 e nº 1.194/2009, todos da 1ª Câmara;

v) conforme previa a cláusula sexta dos Contratos nº 74/1999 e nº 199/1999, o pagamento das parcelas do valor contratado dependia da apresentação de relatórios à entidade avaliadora, ao saneamento das irregularidades constatadas e à observância das seguintes condições:

- 1ª parcela: entrega das fichas de identificação de turma e de matrícula relativas a 5% do nº de turmas estabelecido no contrato;
- 2ª e 3ª parcelas: execução respectiva de 30% e 60% da carga horária, calculada pela entidade avaliadora; e
- 4ª parcela: avaliação final das ações desenvolvidas e entrega dos documentos pendentes (peça 1, p. 206 e 242);

x) embora o IPSH tenha sido considerado parcialmente eficiente, o Instituto Lumen apontou que aquele instituto descumprira parcialmente o contrato ao não distribuir os vale-transporte

conforme dispunha o contrato. Além disso, o IPSH não encaminhou os documentos solicitados na diligência realizada pela comissão de TCE por meio do ofício datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 270 e 275). Por outro lado, é verdade que a SPPE/MTE aprovou a prestação de contas final das ações desenvolvidas pela Setascad/MG (peça 1, p. 146). Todavia, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, pois atua de forma autônoma e independente. Nesse sentido, podem ser citados os Acórdãos nº 2.105/2009 e nº 2.331/2008, ambos da 1ª Câmara, e nº 892/2008 e nº 212/2002, ambos da 2ª Câmara. Dessarte, está evidente que houve irregularidades na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/99, cuja responsabilidade recai sobre a Sra. 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, à avaliação e à supervisão da execução das ações de educação promovidas pelo IPSH, no âmbito dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999; e

z) 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 fixado para resposta à 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 para a defendente a oportunidade para produzir provas.

25. Em seguida, a auditora analisou a situação do Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH), tendo destacado que:

a) apesar de ter tomado ciência do teor do Ofício nº 1.797/2014 - TCU/SECEX-MG, de 23/9/2014, conforme atesta o aviso de recebimento anexado aos presentes autos (peça 16), o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH) não atendeu à citação nem se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Transcorrido o prazo regimentalmente fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que ele seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) 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 daquele processo (peça 2, pp. 90 e 150). Naquela fase, apenas foi solicitado, por meio do Ofício-Circular nº 1/2005, de 27/7/2005, que essas entidades encaminhassem as folhas de frequência e os comprovantes de entrega dos vale-transporte (peça 1, p. 270). É cediço que a diligência não tem a mesma natureza, não produz o mesmo impacto no destinatário nem gera a mesma consequência jurídica da primeira notificação referida no art. 6º, II, da IN TCU nº 71/2012. Essa primeira notificação, consubstanciada na citação do IPSH, ocorreu somente no dia 29/9/2014 (peça 14), mais de treze anos após a data da ocorrência do dano;

c) 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 nº 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, ao mesmo tempo, incompatível com o princípio da segurança jurídica. Nesse mesmo sentido, foram prolatados os Acórdãos nº 1.856/2008, nº 1.754/2010 e nº 5.012/2010, todos da 1ª Câmara, e nº 1.247/2008, nº 1.835/2008, nº 2.096/2008, nº 3.001/2008, nº 4.734/2008, nº 1.857/2009, nº 867/2010, nº 1.243/2010, nº 1.765/2011 e nº 7.310/2011, todos da 2ª Câmara; e

d) essa jurisprudência pode ser aplicada ao presente caso. Por isso, propõe-se excluir o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH) deve ser excluído desta relação processual, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU e no art. 6º, II, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

26. Com espeque nessas considerações, a auditora concluiu que:

a) a Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e da ampla defesa do IPSH, 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;

b) por outro lado, considera-se improcedente o pedido formulado pela Sra. Maria Lúcia Cardoso no sentido de arquivar esta TCE, sem julgamento do respectivo mérito, porque a ex-secretária tem conhecimento das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/1999, desde 2005. Aduz-se que, naquela ocasião, ela apresentou sua primeira defesa, mas não conseguiu contestar as imputações a ela realizadas nem elidir sua responsabilidade pelo dano ao erário;

c) depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio sob comento, restou confirmado que houve irregularidades na execução das ações de educação previstas nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999. Constata-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;

d) 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 ou reconstituir os fatos ocorridos há mais de quatorze anos; e

e) consoante dispõem os art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 e 66 do Decreto nº 93.872/1986, a responsabilidade pelas irregularidades apuradas nestes autos é pessoal e recai sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso, na medida em que ela 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 ou exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela entidade executora.

27. Diante do exposto, a auditora propôs (peça 32):

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

b) aplicar à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF nº 245.380.356-53) a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 268, I, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, na forma estipulada no art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até o efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

d) excluir o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG) desta relação processual, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento Interno do TCU e no art. 6º, II, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012;

e) 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 nº 35/1999, celebrado com a extinta Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

(Setascad/MG), bem como o longo período de treze anos que aquele ministério levou para instaurar e concluir a fase interna da tomada de contas especial, objeto do TC nº 032.344/2013-9, inviabilizaram a quantificação do real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, firmados pela Setascad/MG e pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG).

28. O Diretor da 3ª Diretoria da Secex (MG) e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 33 e 34).

29. Em seguida, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico emitiu o seguinte parecer (peça 35):

“Pelas razões expostas na instrução de peça 32, manifestamo-nos de acordo com o entendimento esposado pela unidade instrutiva, com exceção da proposta de aplicação de multa à Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais – Setascad/MG, haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, de acordo com a jurisprudência dominante até o momento, que considera a aplicação dos artigos 205 e 2.028 do Código Civil para definição do prazo prescricional, a exemplo dos Acórdãos nº 3.242/2015, nº 2.568/2014, nº 2.391/2014 e nº 1.463/2013, todos do Plenário. Assim, considerando que o fato irregular ocorreu no ano de 1999 e que a citação no âmbito deste Tribunal se deu somente em 2015, ou seja, mais de dez anos após a ocorrência do fato, encontra-se prescrita a pretensão punitiva deste Tribunal.

Mesmo se adotarmos, como causa interruptiva do prazo prescricional, a notificação da responsável na fase interna da tomada de contas especial, a exemplo de algumas decisões deste Tribunal (Acórdãos nº 5.670/2015 e nº 5.061/2015, ambos da Segunda Câmara), que ocorreu em 18/10/2005, provavelmente encontrar-se-á prescrita a pretensão punitiva desta Corte até a data de julgamento deste processo, considerando que a interrupção da prescrição só pode ocorrer uma vez, recomeçando a correr da data do ato que a interrompeu, nos termos do artigo 202, caput e parágrafo único, do Código Civil.

Assim, propomos o julgamento pela irregularidade das contas de Maria Lúcia Cardoso, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “b”, e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, c/c os artigos 1º, inciso I, e 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, sem sugerir, contudo, a aplicação da multa do artigo 58 do referido diploma legal, diante da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

Em relação ao Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, anuímos à proposta de encaminhamento da Secex/MG no sentido de excluí-lo da relação processual, tendo em vista que a entidade não foi notificada na fase interna da TCE e que sua citação no âmbito desta Corte ocorreu após o transcurso de quase quinze anos da ocorrência do fato. Vale ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência do fato gerador e a primeira notificação ao interessado compromete sobremaneira o exercício da ampla defesa, do contraditório, da garantia de produção de provas e do devido processo legal por parte do responsável, a exemplo dos Acórdãos nº 462/2009 – Plenário; nº 1.179/2013, nº 1.077/2012 e nº 5.105/2010, todos da Primeira Câmara, nº 1.558/2008 e nº 206/2007, ambos da Segunda Câmara.”

30. A então relatora deste feito, Ministra Ana Arraes, proferiu o seguinte despacho (peça 36):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego contra Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais – Setascad/MG, em razão de irregularidades na gestão dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 - Setascad/MG.

Nos termos do art. 135, parágrafo único, do Código de Processo Civil, c/c o art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno, declaro meu impedimento para atuar neste processo, por motivo de foro íntimo.

Encaminhe-se o processo à Secretaria das Sessões, para sorteio de novo relator.”



31. Em cumprimento a esse despacho, a Secretaria das Sessões realizou o sorteio, o qual me indicou como novo relator destes autos (peça 37).
É o Relatório.