

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 025.575/2013-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Estado de Minas Gerais.

Responsáveis: Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53) e Legião da Boa Vontade (33.915.604/0001-17).

Representação legal: Elias Sampaio Freire (OAB/DF 45.913); Larissa Paim Veppo dos Santos (OAB/DF 47.543); Márcio S. Pollet (OAB/SP 156.299); Luiz Augusto Curado Siufi (OAB/SP 205.525); Walter Bernardes de Castro (OAB/MG 90.480); Renata Souto Andrade (OAB/MG 64.294); Rita de Cássia Correa Camargo Costa (OAB/MG 74.878).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO PLANFOR. CONTRATO CELEBRADO ENTRE O ESTADO DE MINAS GERAIS E A LEGIÃO DA BOA VONTADE (LBV). DEFICIÊNCIAS NA FASE INTERNA DA TCE. INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. ANÁLISE DOCUMENTAL REALIZADA HÁ MAIS DE DEZ ANOS DA OCORRÊNCIA DOS FATOS. INFORMAÇÕES CONFLITANTES. INCERTEZA SOBRE A OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. AVALIAÇÃO INCONCLUSIVA. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO E NO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO. AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTOS EM DESACORDO COM OS CRITÉRIOS CONTRATUAIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA GESTORA ESTADUAL. UNIFORMIDADE COM PRECEDENTES SOBRE CASOS ANÁLOGOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CITAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA APÓS MAIS DE DEZ ANOS DA ÉPOCA DOS FATOS. INEXISTÊNCIA DE DISPOSIÇÃO CONTRATUAL A IMPOR OBRIGAÇÃO DE GUARDA DOCUMENTAL POR MAIS DE CINCO ANOS. EXCLUSÃO DA CONTRATADA DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, a seguir, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG (peça 45) que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade (peças 46 e 47):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em razão de irregularidades praticadas na execução dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG (peça 1, p. 40-60) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 82-88), Siafi 371621, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego/MTE e a Setascad/MG, e 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', com vigência estabelecida, de acordo com a cláusula décima terceira do termo de convênio, para o período de 22/6/1999 a 28/2/2003 (peça 1, p. 40 e 58).

2. Cumpre ressaltar que, para a execução do referido Convênio, a Setascad/MG formalizou Contratos de Prestação de Serviços Técnicos Especializados com diversas Instituições. Assim, em razão das irregularidades verificadas durante a execução, instauraram-se TCE's próprias, sendo que a presente Tomada de Contas Especial trata especificamente da análise das contas do contrato 107/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade, tendo 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'.

3. O Contrato 107/1999 (peça 1, p. 203-207), no valor de R\$ 273.722,40, tinha por objeto o treinamento de 2.251 trabalhadores, distribuídos em 105 turmas e carga horária total de 7.864 horas. Foi assinado em 11/10/1999, e estabelecia a vigência até 30/11/1999. O 1º Termo Aditivo, assinado em 3/11/1999, prorrogou o prazo para 10/12/1999, e alterou a planilha quanto ao número de treinandos, de turmas e de carga horária do plano de trabalho para 2.333 trabalhadores, distribuídos em 109 turmas e carga horária total de 8.020 horas (peça 1, p. 230-233).

HISTÓRICO

4. O recurso previsto, para o exercício de 1999, referente à implementação do objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG, foi orçado no valor de R\$ 21.118.000,00. No que se refere à contrapartida, foi estabelecido o valor de R\$ 4.223.600,00, a ser aplicado pela Conveniente (peça 1, p. 84-86).

5. Para o desenvolvimento das ações de educação profissional a serem prestadas pela Legião da Boa Vontade, foi previsto o valor de R\$ 273.722,40.

6. Para a celebração do referido contrato, a diretoria de qualificação profissional, órgão técnico da Superintendência de Relação do Trabalho (SRT) alegou que, 'sem outra alternativa para que a Setascad/MG pudesse se desincumbir a tempo e modo das obrigações assumidas com o Ministério do Trabalho, através do Convênio assinado, estava sendo compelida a se valer do instituto da dispensa de licitação...' (peça 1, p. 194-195).

7. O parecer jurídico Setascad/MG 71/1999, de 14/9/1999, opinou pela legalidade das contratações pretendidas, com fulcro nas disposições do inciso XIII, do artigo 24, da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 196-197). O parecer técnico SEREHA/ATA 720/1999, da Assessora Chefa da Assessoria Técnica de Administração aprovou o parecer de ratificação de dispensa de licitação, ressaltando que a assessoria não procedeu à análise de mérito do ato administrativo que autoriza a dispensa de licitação, quanto à razoabilidade, economicidade, moralidade e eficiência, por se tratar de ato praticado pela autoridade competente no exercício do poder discricionário (peça 1, p. 198-202). Com base no parecer citado, a Secretária de Estado, Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou o Ato de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 202).

8. Em 2005, o processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário, tendo em vista os fatos apontados

no relatório de auditoria elaborado pela Secretaria Federal de Controle e na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, de 24/9/2001 (peça 1, p. 9).

9. O Relatório da Tomada de Contas Especial, de 7/10/2005 (peça 2, p. 4-92), informou que os trabalhos da Comissão se prenderam às entidades mencionadas na Nota Técnica 35/2001, sendo analisados 82 contratos, distribuídos em 48 entidades, e que, nos casos de entidades que não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos, que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano ao erário foi considerado o total do repasse por entidade.

10. Para a Comissão de TCE, a entidade apresentou os documentos para análise, mas não apresentou todos os comprovantes dos cursos contratados e, por isto, foi notificada para apresentar novos esclarecimentos. Considerando a não apresentação de documentos complementares que atestassem o regular emprego dos recursos públicos, o valor do dano causado ao erário imputado a Legião da Boa Vontade foi no montante de R\$ 214.250,00 (peça 2, p. 40-43).

11. Transcrevemos, a seguir, trechos da conclusão, apresentada pela comissão de tomada de contas especial, apresentada no Relatório da TCE (peça 2, p. 88-89):

(...) f) Não vemos como responsabilizar os servidores da secretaria, pois entre eles havia a figura do Instituto que estava diretamente acompanhando a execução do programa e somente com o certificado de regularidade do Lúmen é que era realizado o pagamento das parcelas do contrato.

g) Observe-se que não havia designação de nenhum servidor da Setascad com responsabilidade de realizar o acompanhamento a não ser o Instituto, portanto, a nosso ver os responsáveis pelo dano ao erário decorrem da ausência de acompanhamento mais efetivo, comprovado nos trabalhos de análise fundamentada nos relatórios da entidade avaliadora, onde verificamos que método utilizado foi via telefone e em alguns casos 'in loco' e por amostragem.

h) Ao final, diante dos fatos de irregularidades detectadas pela Comissão com relação à fiscalização e execução das ações, **não ficou comprovado documentalmente** o cumprimento total dos objetos contratado, restando-nos a responsabilização pelo dano causado ao erário. Grifo nosso

12. Para a comissão de TCE, 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 ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas', e ainda conclui-se pela responsabilidade solidária do Instituto Mariana Resende Costa - Lumen, contratado para realizar o acompanhamento, supervisão e avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999 (peça 2, p. 90-92).

13. Apesar de a comissão citar a responsabilidade da secretária de estado e da entidade contratada, e ainda, da Fundação Mariana Resende Costa, deixou de fazer a qualificação do responsável pela entidade contratada para fins de citação.

14. Em suas alegações apresentadas, a responsável, Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária da Setascad/MG, por intermédio de seus advogados, alegou violação do princípio processual do contraditório e da ampla defesa, não tendo a chance de produzir quaisquer provas em sua defesa antes da condenação; que não lhe pode ser atribuída a responsabilidade, considerando que as suas contas somente foram reformadas pelo TCU em decisão datada de 3/5/2002, época em que a defendente já não mais ocupava a pasta da Secretaria Estadual do Trabalho, e, portanto, não tinha mais competência para gestão dos contratos celebrados pela Setascad àquela época, e a sua responsabilidade recai apenas no lapso temporal de 11 de maio de 1999 a 6 de fevereiro de 2001, período em que ocupou o cargo de Secretária Estadual do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente; que a responsabilização do servidor público ou de agente público (Secretário de Estado) somente

pode ocorrer em caráter subsidiário e depois de condenado o Estado (que possui responsabilidade objetiva), mediante a instauração de processo disciplinar administrativo para verificação da culpa do agente; e ainda, que não obteve qualquer benefício em face dos atos praticados, e crê que a condenação deveria recair às entidades que receberam os recursos oriundos do FAT (peça 2, p. 95-107).

15. Em sua defesa, apresentada em 3/11/2005 (peça 2, p. 108-111), o diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Fumarc/PUC Minas - Instituto de Pesquisa Lumen) ressaltou que a Fundação/Lumen realizou e concluiu o acompanhamento das turmas, processou os dados e informou à Setascad, consolidando-os em Relatório final. E que os relatórios do Módulo III contemplavam os dados por Entidade executora acompanhada, refletindo os dados quanto ao cumprimento das seguintes exigências contratuais: não cobrança de taxas, fornecimento de ajuda alimentação, fornecimento de material didático gratuito, fornecimento de ajuda transporte, divulgação do 0800 na sala do curso e divulgação das logomarcas.

16. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, o Relatório Final da Tomada de Contas Especial, de 10/11/2005, apontou as seguintes irregularidades apuradas pela Comissão na execução do convênio (peça 2, p. 138-140):

- a) descumprimento do art. 30, da IN 01/1997, que prevê a guarda dos documentos pelo prazo de cinco anos após a aprovação da prestação ou tomada de contas;*
- b) execução parcial ou inexecução das ações contratadas;*
- c) publicação do extrato dos contratos na Imprensa oficial fora do prazo previsto na Lei 8.666/1993;*
- d) contratação ausente de processo licitatório;*
- e) ausência da comprovação documental da aplicação dos recursos.*

17. De acordo com o Relatório Final da TCE, as apurações promovidas pela Comissão, 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 dano financeiro ao Erário teve origem nas instituições executoras contratadas pela Setascad/MG, que não comprovaram a realização dos cursos de qualificação profissional por elas assumidas, embora tenham recebido integralmente o preço dos serviços contratados, além das ocorrências de execução parcial das ações contratadas (peça 2, p. 162).

18. A Comissão decidiu excluir a responsabilidade do diretor da Fumarc e manter a da Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável pela assinatura do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, objeto da Tomada de Contas Especial, pelo dano no valor original de R\$ 15.417.272,48 (peça 2, p. 162-166).

19. Importante salientar que, constam dos autos, os relatórios de fiscalizações 56917 e 56920/2000 (peça 1. p. 148-155), realizados em 8/9/2000 e 31/8/2000, respectivamente, pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais, na Legião da Boa Vontade, sobre a execução do convênio firmado com a Setascad/MG. Foram efetuadas fiscalizações relativas aos cursos de congelamento de alimentos (em Ipatinga) e de secretária/recepcionista (em Araguari) e, conforme o relatório, não houve constatações ou problemas relevantes. Concluíram, com base na documentação apresentada e nas informações prestadas pelo gerente e pelos alunos, que os cursos foram realizados e divulgados. Salientou também, segundo informações do gerente regional, que foram encaminhadas as cópias de toda a documentação referente aos cursos para o Instituto Lumen de Pesquisa, para realizar o acompanhamento, supervisão e avaliação do PEQ/99.

20. Passaremos a tratar, agora, do conteúdo do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 14/2/2013 (peça 3, p. 356-380), ressaltando os procedimentos administrativos adotados com o objetivo de investigar a aplicação dos recursos do FAT repassados ao estado de Minas Gerais, em 1999, e iniciados em 3/3/2005.

21. Após o recebimento do processo de Tomada de Contas Especial, a Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 174-176), restituiu, em 2007, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, os autos para que fosse realizado o desmembramento do processo, instaurando processos específicos por contrato ou entidade contratada, em virtude do entendimento aplicado pelo Tribunal de Contas da União, constante da Decisão 1.112/2000 - Plenário.

22. Em vista disso, com o desmembramento dos autos da TCE, que era constituído de seis volumes, com 1.563 páginas, foram autuados 34 novos processos, por entidade executora contratada, sem emissão de novos relatórios ou revisão das apurações realizadas pela comissão de TCE anterior.

23. Os trinta e quatro processos de TCE, concluídos em 2009, foram encaminhados à CGU que, mais uma vez os devolveu (peça 2, p. 191-192), para reavaliação quanto a não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado.

24. Em seu relatório, a Comissão registrou também a publicação do Acórdão 1.842/2011 - Plenário, pertinente à consulta formulada pelo Ministro do Trabalho e Emprego sobre a extensão, por analogia, das determinações proferidas nas Decisões Plenárias 1.112/2000 e 1.209/2002, do qual reproduzimos os seguintes subitens:

9.1.1. O comando insculpido no subitem 8.1 do Acórdão 1.112/2000 - Plenário o qual determinou a instauração de Tomada de Contas Especial referente a cada entidade contratada para a execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor no Distrito Federal, no exercício de 1999, referiu-se, de forma específica à execução do mencionado programa no âmbito daquele ente federado;

9.1.2. O comando insculpido no subitem 8.3 da Decisão n. 1.209/2002 - Plenário, endereçado à Secretaria Federal de Controle Interno, teve por escopo que aquele órgão de controle verificasse de modo específico, se as Tomadas de Contas Especiais relativas aos recursos do Planfor no Distrito Federal de 1996 a 1998 e 2000 foram instauradas, de forma individualizada, por entidade contratada para executar os cursos objeto dos convênios firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego;

9.1.3. A Tomadas de Contas Especiais que não se enquadram nas situações descritas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 supra devem observar as disposições prescritas na Instrução Normativa TCU 13/1996 ou na Instrução Normativa TCU 56/2007, conforme a data de ocorrência dos fatos, podendo o Tribunal, em virtude de racionalidade administrativa, nos casos concretos, determinar a instauração das Tomadas de Contas Especiais sob outros critérios.

25. Sobre os pareceres das áreas técnicas do conveniente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas (peça 3, p. 364-368), a Comissão ressaltou o seguinte, no Relatório da TCE:

(...) 18. De acordo com a Cláusula Segunda do Contrato (fl. 113) a Setascad/MG tinha obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução pelos serviços contratados, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação pelos 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 do Contrato (fl. 115) realizar o pagamento pelas parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega pelas 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, que as ações contratadas foram executadas em sua totalidade ou que a análise da prestação de contas do contrato foi realizada e aprovada pela área competente daquela Secretaria no decorrer da vigência do contrato ou ao final dele. No presente caso, os documentos fiscais apresentados (fls. 123-32) foram atestados, sem

informação da data do atesto, sem a comprovação da efetiva realização das ações contratadas, da intermediação da colocação profissional do treinando e da elevação de sua escolaridade, objetivos do Planfor.

(...) Além disso, contratante e contratada não enviaram, mesmo havendo sido solicitado pela CTCE, os documentos hábeis a demonstrar o cumprimento da execução física e atingimento dos objetivos do contrato, tais como: folhas de frequência, diários de classe com carga horária individualizada relativa a todos os cursos ministrados, registro de entrega dos certificados de conclusão dos cursos e demais documentos que comprovariam a realização das ações contratadas.

(...) No tocante à condução desta TCE (...) buscou-se, por meio de solicitações e diligências, coletar subsídios e documentos que amparasse o percentual de execução das ações contratadas, com vistas à quantificação do dano pertinente ao Contrato n° 107/99 e aditivo, desmembrado por recomendação da CGU, porém as diligências ficaram prejudicadas pela ausência da guarda documental, face o tempo decorrido, conforme relata o ofício GABINETE/SETE/MG n° 00263, de 18/06/2012 (fls. 350-51, 2° volume) e ofício SETE/GAB/MG n° 00290, de 12/07/2012 (fls. 357-63, 2° volume), relatando que a atual Secretaria de Trabalho e Emprego - SETE não dispõe dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

23. Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 398, 2° volume), verificou-se que a Legião da Boa Vontade - LBV, notificado pela SETE/MG (fls. 401-02, 3° volume), alegando, por meio do expediente datado de 17/09/2012 (fls. 403-411, 3° volume) prescrição e apresentando documentos, os quais foram aferidos por este Grupo, sendo constatado as seguintes situações:

a) cópias de frequência e/ou diários de classe de várias turmas e de cursos que comprovaram parte das ações contratadas (fls. 447-50, 481-84, 490-91, 494-97 e 500), conforme demonstrativo a seguir:

Curso	Período	Cidade	Qtde. Alunos	Evasã o	Concluintes	Vale Transp.	Valor do Curso
Auxiliar de Escritório	3 a 30/11/1999	Contagem	22	4	18	26	3.024,00
Corte e Costura	3 a 30/11/1999	Nova Lima	18	0	18	18	3.027,60
Depilação	3 a 30/11/1999	Contagem	21	3	18	18	2.268,00
Office Boy/Girl	3 a 30/11/1999	Contagem	25	2	23	23	2.808,00
Office Boy/Girl	3 a 30/11/1999	Contagem	23	2	21	21	2.808,00
Secretária/Recepcionista	3 a 26/11/1999	Contagem	23	1	22	22	2.592,00
Secretária/Recepcionista	3 a 26/11/1999	Contagem	25	3	22	20	2.592,00
Secretária/Recepcionista	3 a 26/11/1999	Nova Lima	21	2	19	18	2.264,00
Total							21.383,60

b) Na aferição dos demais documentos constatou-se que os Cursos de Operador de Microcomputador realizado em Unai/MG, Informática em Justinópolis/MG e Secretária/Recepcionista em Nova Lima/MG, não constaram do detalhamento de cursos por programa do plano de trabalho de 1999 (fls. 136), não sendo possível considerar os mesmos.

24. Por essa razão e pela presença de elementos novos que comprovaram parte do objeto contratual ensejando a redução do dano ao Erário imputado pela Comissão anterior (fls. 155-242 e 262-289, 2° volume), excluídas as ações consideradas naqueles relatórios, conclui-se que o dano causado ao Erário em função da execução parcial das ações de qualificação profissional pertinentes ao Contrato n° 107/99 e aditivo firmado no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT/N° 035/99-SETASCAD/MG é de R\$ 192.866,40 (cento e noventa e dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais e quarenta centavos), correspondendo a 70,46% dos recursos públicos repassados.

26. Com relação ao Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório complementar (peça 3, p. 376-380), transcrevemos abaixo trechos da manifestação apresentada nos autos:

(...) 30. 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 total execução do objeto pactuado no Contrato 107/99 e aditivo firmado com a Legião da Boa Vontade, conforme previsto na alínea 'a' do inciso II do artigo 38 da IN/STN 01/97.

(...) 32. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, que durante o período de vigência do Contrato 107/99 e aditivo era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99-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 no instrumento contratual e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional.

(...) 36. Vale lembrar que a entidade executora não foi considerada solidária no dano ao erário apurada 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 do Contrato 107/99, que foi firmado em 11/10/1999 e aditivado em 3/11/1999, 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 028.730/2011-9, Acórdão 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE celebrado no âmbito do convênio MTb/Sefor/Codefat 14/96 - Setas/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas ilíquidáveis, com o conseqüente arquivamento do processo.

27. O Relatório de Auditoria 774/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 410-414), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, pelo valor de R\$ 1.165.311,18.

28. No certificado de auditoria (peça 3, p. 416), o representante da CGU/MG certificou a irregularidade das contas, e o dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria, conforme parecer constante da peça 3, p. 417.

29. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria e conseqüentes certificado de auditoria e parecer do dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, relativas à Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 422).

30. A instrução inaugural neste Tribunal (peça 11) informa que a comprovação da realização dos cursos, em todas as suas turmas previstas, se fez somente mediante:

a) a apresentação parcial de documentos e de notas fiscais (peça 1, p. 214-227), que constaram numericamente da planilha do Anexo V – Relação de Pagamentos da Prestação de Contas apresentada pela Setascad/MG, junto ao MTE (peça 1, p. 98, 106, 114 e 122);

b) os relatórios de fiscalização da Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais (peça 1, p. 147-153) e do Instituto Lumen (peça 2, p. 182-186),

31. Referida exordial pondera que tais expedientes são suficientes para comprovar que os cursos contratados foram ministrados, uma vez que:

a) não se exigiu documentos diversos previamente;

b) ainda que houvesse, não seria razoável exigí-los após o lapso de quatorze anos dos eventos relatados;

c) o relatório Lumen, bem como as notas fiscais apresentadas, indicam, se não com total segurança, mas com clara expectativa, que os cursos foram realizados.

32. Informa ainda não ser 'possível verificar, neste processo, a necessária descrição detalhada da situação que teria dado origem ao dano', bem como 'Não é possível comprovar nem sequer a ocorrência do dano, pois o dano presumido alegado não está lastreado em documentos probatórios'.

33. Com suporte nestas premissas, a instrução inicial propõe o arquivamento dos autos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

34. A relatora dos autos (peça 15), fazendo uma comparação com os autos do TC-026.171/2013-9, que também trata de TCE instaurada em desfavor da mesma responsável, por fatos da mesma natureza aos discutidos nestes autos, entendeu ser necessário a realização das citações dos responsáveis, assim como determinados naqueles autos, ora considerado paradigma

EXAME TÉCNICO

35. Em cumprimento ao Despacho do Relator, esta unidade técnica promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e do Legião da Boa Vontade (LBV), mediante os Ofícios 1777 e 1791/2014-TCU/SECEX-MG, datados de 22/9/2014 (peças 21 e 22).

36. Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 23 e 24.

37. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 43).

37.1. Conforme consta do Ofício 1777/2014-TCU/SECEX-MG, de 22/9/2014 (peça 21), o objeto da citação foi o dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, uma vez que a ex-secretária deixou de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução do Contrato 107/99, celebrado com a Legião da Boa Vontade (LBV).

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

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

37.4. Argumenta, nesse sentido, que transcorreram mais de quatorze entre os supostos fatos irregulares e a sua citação, bem como mais de doze anos entre a data da citação e o fim do exercício no cargo de secretaria de estado. As sucessivas alterações ocorridas na organização administrativa do estado ocorridas nesse período, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa (peça 43, p. 7).

37.5. No tocante ao mérito, a defendente alega inexistência de culpa in vigilando (peça 43, p. 24), eis que lhe incumbia apenas a supervisão da regularidade dos procedimentos. Nessa esteira, sustenta que teria observado todos os deveres de diligência e cautela, de modo que a contratação da entidade executora teria sido amparada na manifestação favorável do corpo técnico e da consultoria jurídica.

37.6. Também entende que faltariam os requisitos jurídicos para configurar a sua omissão, na medida em que o TCU teria afastado a imputação que recaia sobre o Instituto Lumen, ao reconhecer a efetividade do acompanhamento por ele realizado (peça 43, p. 28).

37.7. Alega, ainda, a inexistência de responsabilidade, já que não teria atuado como ordenadora de despesa (peça 43, p. 33-34), bem como os relatórios de auditoria não teriam

caracterizado a convivência exigida no art. 80, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, a fim de justificar a condenação ao ressarcimento.

37.8. Prossegue aduzindo ser impossível exigir do dirigente máximo de órgão estadual a comprovação de determinada tarefa por entidade que contratou, em face da inexistência de procedimento análogo nas normas operacionais do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 43, p. 28-31). Sendo assim, sustenta ser impossível responsabilizá-la por suposta omissão na vigilância da aplicação dos recursos. Também acredita que a aprovação da prestação de contas final pelo MTE impediria a responsabilização superveniente.

37.9. Cogita acerca da suposta inobservância do princípio da proporcionalidade (peça 43, p. 31-33), uma vez que se imputa a responsabilidade pela reparação da totalidade dos recursos repassados ao estado, quando, novamente, menciona a instrução desta unidade técnica, que considerou, na peça inaugural, que os documentos juntados são suficientes para demonstrar a execução dos cursos contratados. Assim, assevera, que, '(...) se existe comprovação da realização dos cursos contratados, é juridicamente inviável se pretender a restituição do valor integral do repasse de verbas federais' bem como '(...) eventual obrigação de restituir recursos ao erário deve circunscrever-se às eventuais irregularidades faticamente demonstradas não se podendo impor condenação pelo valor total do convênio'.

37.10. Argumenta que a jurisprudência do TCU, reconhecendo a fragilidade e precariedade na aplicação de recursos do Planfor, já entendeu ser suficiente demonstrar a realização dos cursos de capacitação para comprovar a regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas (Acórdãos citados: 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1129/2009 e 2180/2011, todos do Plenário).

37.11. Finalmente, assevera a responsável que houve a efetiva prestação dos serviços e o proveito obtido, trazendo à baila novamente a instrução inaugural elaborada pela Secex-MG. Com base nesta premissa, alega que não houve lesão ao erário (peça 43, p. 36-38) e a imputação de débito implicaria em enriquecimento sem causa pela Administração Pública (peça 43, p. 20-24).

37.12. Nesses termos, a defendente requer a adoção das seguintes medidas:

- a) arquivar a TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo;
- b) reconhecer a ausência de sua responsabilidade;
- c) decotar da obrigação de restituir ao erário todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pela LBV, 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 os procuradores para sustentação oral.

38.. Alegações de defesa da Legião da Boa Vontade (LBV) (peça 39)

38.1. Informa a LBV que a requerente prestou contas ao Estado de Minas Gerais e este, por seu turno, prestou contas ao Ministério do Trabalho e Emprego, que 'em junho de 2000 lançou parecer técnico pela execução física e cumprimento dos objetivos do Convênio 35/1999'. (peça 39, p. 18).

38.2. Alega, ainda, que a TCE foi instaurada com base em recomendação feita Secretaria Federal de Controle Interno, exarada na Nota Técnica 35/2001 (peça 1, p. 156-178). Referido expediente apontava, segundo a LBV, a taxa de evasão entre 14,28% e 25%.

38.3. Adicionalmente, informa que, após a instauração da TCE, à responsável não foi imputada qualquer responsabilidade. Somente em agosto/2009 'houve a instauração de processo específico contra a LBV (nº 47101.000024/2009-31) e em agosto de 2012 ela foi intimada a novamente prestar contas'.

38.4. A contestação da LBV baseia-se essencialmente na alegação de que a TCE instaurada foi atingida pela prescrição, bem como no fato de que a responsável não dispõe mais de documentos para a devida prestação de contas, em razão do longo lapso temporal (peça 39, p. 22):

Com efeito, entre a data do fato gerador do (inexistente) dano ao erário (outubro/dezembro de 1999) e a data da instauração da TCE em desfavor da LBV (agosto de 2009), transcorreu lapso temporal de aproximadamente 10 (dez) anos, o que fulmina a TCE pela prescrição

(...)

Mais que isso, em agosto de 2012, quando a LBV foi notificada a prestar contas do Convênio 35/99, ela já não possuía mais tais documentos, porquanto não tinha obrigação legal de mantê-los em seus arquivos, como se denota do § 1º do artigo 30 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, que regulamentava o aludido Convênio (...)

38.5. Finaliza solicitando o acolhimento das alegações de defesa, que seja declarada a prescrição da TCE ou que, alternativamente, as presentes contas sejam consideradas ilíquidáveis, ordenando-se o seu trancamento e o seu posterior arquivamento.

Análise das alegações de defesa

39. Análise das questões preliminares apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso

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

39.2. Foi amparado nesse fundamento legal, que o Relator decidiu rejeitar (peça 15) a proposta uniforme de arquivamento dos autos apresentada por esta Secex/MG e também deixou de acolher o parecer de um representante do MPTCU, favorável à proposta de arquivamento destes autos. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do MPTCU, nos autos do TC 026.171/2013-9, por constatar que havia semelhança entre as duas TCEs. Também considerou que os argumentos da unidade técnica não eram suficientes para derrotar a tese defendida pelo procurador naquele processo.

39.3. É inconteste a semelhança entre as duas TCEs, pelo menos quanto à sua origem. O fato de haver nos presentes autos um parecer do MPTCU (peça 14), a favor do arquivamento desta TCE, não é suficiente para diferenciá-la do TC 026.171/2013-9. De qualquer forma, vale repisar que, na fase de instrução, prevalece a decisão do Relator, no sentido de dar prosseguimento nos autos, promovendo-se a citação dos responsáveis.

39.4. No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que a comissão de TCE promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso pelo dano ao erário apurado no relatório preliminar, em 18/10/2005. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a sua responsabilização pelo dano ao erário (peça 2, p. 94-107 e 154-166).

39.5. É fato que a comissão de TCE teve dificuldade para resgatar documentos da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99. Entretanto, essa dificuldade não está relacionada com a demora na instauração da TCE, mas sim na 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).

39.6. Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio (cláusula nona, do termo de convênio – peça 1, p. 52-54). Segundo, porque a citação foi realizada dentro do prazo de dez anos, previsto no art. 6º, caput e inciso II, da IN – 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.

40. Análise das questões de mérito apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso

40.1. Inicialmente, cumpre esclarecer que a citação realizada nestes autos decorre apenas das irregularidades ocorridas na execução do Contrato 107/99. Por isso, deixaremos de analisar as alegações relacionados com o processo de contratação das entidades executoras.

40.2. Depois do exame de todos os elementos constantes dos autos, pode-se concluir que o processo foi mal constituído e não foi saneado durante o período de mais de oito anos de sua tramitação na fase interna da TCE – de 3/3/2005 a 3/9/2013 (peça 1, p.13; peça 3, p. 423).

40.3. Em 17/3/2005, por meio do Ofício 01/2005, a comissão de TCE realizou diligência à Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais (SEDESE/MG), solicitando o fornecimento de documentos, incluindo: cópia de folhas de frequência, comprovantes de despesas realizadas com hora/aula e aula/aluno, folhas de frequência, notas fiscais etc. (peça 1, p. 235). Também realizou, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, diligência às entidades executoras, solicitando o fornecimento de cópia de folhas de frequência e comprovante de entrega do vale-transporte, relativos aos respectivos cursos por elas ministrados (peça 1, p. 242).

40.4. Segundo consta no relatório de TCE preliminar, 'Inúmeras executoras informaram que é procedimento da entidade a aplicação da IN 01/97, procedendo ao descarte dos documentos passado o prazo de 05 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomadas de contas do gestor do órgão ou entidade concedente'. Dessa forma, a comissão de TCE adotou o seguinte critério para quantificação do dano: no caso das entidades executoras 'que não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano foi considerado o total do repasse por entidade' (peça 2, p. 6-7).

40.5. 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\$ 15.345.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 2, p. 87-92 e 142-146).

40.6. Verifica-se, entretanto, que foi promovida apenas a citação da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, p. 108-111 e 150). Logo, já é possível notar a primeira irregularidade na constituição da TCE, qual seja: ausência da citação das entidades executoras, não obstante haverem sido qualificadas como responsáveis no relatório preliminar.

40.7. Prosseguindo, constata-se no relatório final da TCE que a comissão decidiu acolher as alegações aduzidas pelo representante do Instituto Lumen e excluir a sua responsabilidade, tendo consignado que a entidade comprovou documentalmente que 'informava as ocorrências

de desvio das ações para que a Secretaria realizasse procedimentos para a sua correção' (peça 2, p. 162-164).

40.8. 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 de cada contrato, conforme as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno.

40.9. No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor nominal de R\$ 214.250,00, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à LBV no âmbito do Contrato 107/1999, porque a LBV 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 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 242).

40.10. Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam que as entidades executoras guardassem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto no inciso IV, alíneas 'a' a 'c' da cláusula terceira c/c a cláusula sexta do contrato celebrado, elas deveriam apenas encaminhar à entidade avaliadora (Instituto Lumen) a documentação referente aos cursos sob sua responsabilidade, a saber: um exemplar do material didático, fichas de identificação de turma, ficha de matrícula dos alunos relativas a 5% do número de turmas e ficha de avaliação final (peça 1, p. 204-205).

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

40.12. Seja como for, vale destacar que, em setembro de 2000, a SFC promoveu fiscalização em uma das 105 turmas previstas no Contrato 107/1999, especificamente o curso de 'Congelamento de Alimentos', realizado em Ipatinga/MG. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 056917/2000 (peça 1, p. 148-151), a LBV apresentou as fichas de avaliação do treinamento e os diários de classe dos alunos do curso. Consta também que as entrevistas realizadas com alunos confirmaram que o curso foi realizado. Houve, no universo de dezessete alunos que iniciaram o curso, uma desistência (evasão de 5,88%).

40.13. Ademais, importa salientar que, em setembro de 2001, a SFC emitiu a Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, na qual revelou o resultado da fiscalização realizada em 541 turmas do universo de 6.942 turmas do PEQ-MG/99 (9,23% do total de turmas). Em suma, apontou a inexistência de 10 turmas, descumprimento de condições essenciais em relação a 39 turmas e taxa de evasão superior a 10% em 78 turmas (peça 1, p. 156-176).

40.14. 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.

40.15. Dito isso, é importante frisar que a SFC recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfor aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 174). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, p. 235).

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

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

40.18. Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC incidiu sobre uma amostra representativa do conjunto das atividades custeadas com recursos do FAT, na qual o nível de confiança adotado foi de 95% e a margem de erro de 5% (peça 1, 158). Sendo assim, e diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, propõe-se estimá-lo com base nos dados apurados pelo controle interno, quais sejam: 1,85% de turmas inexistentes e 14,42% de turmas com taxa de evasão maior que 10%.

40.19. Para tanto, é oportuno esclarecer que o contrato firmado pelas entidades executoras tolerava a evasão de até 10% do número de treinandos. Se houvesse evasão superior ao limite permitido, deveria ser efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente na última parcela do pagamento (cláusula sexta, inciso VII, do contrato; peça 1, p. 205).

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

INEXECUÇÃO CONTRATUAL - Turmas com evasão > 10%								
CONTRATO				TURMAS COM EVASÃO > 10%				
Número	Valor	Qtd de turmas	Custo médio	% das turmas com evasão > 10% apurado pela SFC	Qtd de turmas com evasão > 10%	Taxa média de evasão nas turmas da LBV apurado pela SFC	Índice de desistências nas turmas da LBV	Valor da inexecução contratual
	(A)	(B)	(C=A/B)	(G)	(H=B*G)	(I)	(J=H*I)	(K=C*J)
107/99	273.722,40	105	2.606,88	14,42%	15,141	19,64%	2,973	7.750,25
Dano decorrente das turmas com evasão > 10%								7.750,25
Valor do dano ao erário								7.750,25

Fonte: contratos e termos aditivos (peça 1, p. 203-207)

40.21. De acordo com a cláusula sexta do contrato, o dado referente à evasão implicaria em desconto da última parcela (peça 1, p. 205). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento de cada contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

40.22. Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c segunda do contrato firmado com as entidades executoras, a Setascad/MG deveria acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, bem como tomando as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 44 e 203). Consta no relatório de TCE que a comissão deixou de responsabilizar os servidores da secretaria, pois nenhum deles fora designado para realizar o acompanhamento da execução do programa. Também foi registrado que o dano ao erário decorreu da ausência de um acompanhamento efetivo (peça 2, p. 136).

40.23. A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 168-170).

40.24. De acordo com farta jurisprudência do TCU, o gestor que subscreve um convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de

comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos. A respeito desse tema, vale destacar que, segundo o voto condutor da Decisão 225/2000-TCU-2ª Câmara, a não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza a presunção de irregularidade na sua aplicação (vide Acórdãos 7.240/2012, 3134/2010, da 2ª Câmara, 4.869/2010, 1.438/2010 e 1.194/2009, da 1ª Câmara).

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

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

40.27. Por fim, cabe lembrar que o art. 160, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU estabelece que as provas podem ser produzidas durante o prazo da citação, facultando-se à parte a juntada de documentos novos até o término da etapa de instrução dos autos. Por sua vez, o art. 162 do mesmo ato normativo restringe essa produção à forma documental. Dessa forma, já foi garantida oportunidade para produção de provas.

41. Análise das alegações de defesa da Legião da Boa Vontade (LBV)

41.1. Em suas alegações de defesa, a LBV informa, em essência, que a TCE instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego foi atingida pela prescrição e que não dispõe dos documentos necessários à prestação de contas, face ao longo lapso temporal.

41.2. Assiste razão à LBV no que tange ao prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa. Constata-se que a LBV não foi formalmente notificada na fase interna da TCE. Conforme se observa dos autos, as entidades executoras foram apenas diligenciadas, por meio do Ofício Circular 001, de 27/7/2005, para fornecerem folhas de frequência e comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 242).

41.3. 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 Instrução Normativa – TCU 71/2012. In casu, a primeira notificação da LBV ocorreu em 1/10/2014, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a sua citação (peças 22 e 23).

41.4. Ademais, é relevante anotar que não havia regra nos contratos firmados pela mencionada entidade (peça 1, p. 40-60 e 204-205), nem na legislação aplicada ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, exigindo que ela guardasse os documentos referentes à execução das ações de educação do PEQ/MG-99. De acordo com os termos do convênio e desses contratos, caberia à Setascad/MG receber os documentos e mantê-los arquivados à disposição dos órgãos de controle.

41.5. Com efeito, é oportuno consignar que, em 15/3/2013, a Comissão de TCE se manifestou sobre a possibilidade de imputar responsabilidade solidária à LBV. Naquela oportunidade, lembrou que a entidade executora não fora, até então, notificada para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Por isso, concluiu não caberia notificá-la depois de transcorridos dozes anos do fato gerador, porque abriria ‘uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União’ (peça 3, p. 378-380).

41.6. De fato, em diversos casos como o ora examinado, o TCU autorizou o arquivamento da TCE por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. Por exemplo, no voto condutor do Acórdão 4.399/2009-TCU-1ª Câmara, o Relator anotou que, antes de apreciar as questões de direito, é preciso ter sempre o cuidado de verificar se o contraditório

e a ampla defesa restaram efetivamente assegurados, sob pena de violação do devido processo legal. Acrescentou que o julgamento de processos nos quais o exercício das mencionadas garantias constitucionais tenha restado prejudicado pelo decurso do tempo é, ao mesmo tempo, incompatível com o princípio da segurança jurídica (outros precedentes: Acórdãos 1.856/2008, 1.754/2010, 5.012/2010 da 1ª Câmara; e 1.247/2008, 1.835/2008, 2.096/2008, 3.001/2008, 4.734/2008, 1.857/2009, 0867/2010, 1.243/2010, 1.765/2011, 7.310/2011 da 2ª Câmara).

41.7. Diante do exposto, propõe-se excluir a Legião da Boa Vontade (LBV) 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.

CONCLUSÃO

42. A Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e a Legião da Boa Vontade (LBV), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas no Contrato 107/99, foram regularmente citados nestes autos. Em relação à LBV, entende-se haver prejuízo para sua defesa, 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.

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

44. Depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio em comento, resta confirmado que houve dano ao erário por decorrência de várias irregularidades praticadas na execução das ações de educação previstas no Contrato 107/99. 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.

45. Considerando que não há elementos nos autos suficientes para quantificar com razoável segurança o valor do dano e que eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao eventual benefício, propõe-se estimá-lo com base no resultado da fiscalização realizada pela SFC e apresentado na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF. Desse modo, o valor nominal do dano decorrente da inexecução do Contrato 107/99 é de R\$ 7.750,25.

46. 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 por esse dano é pessoal e recai sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso, na medida em que contraiu o ônus de comprovar a regularidade da aplicação de recursos públicos repassados no âmbito do convênio em questão, não designou servidores do estado para acompanhar a execução das ações de educação e não adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades comunicadas pelo Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelas entidades executoras.

47. Por fim, cumpre consignar que o TCU sedimentou entendimento de que o exercício do controle financeiro da Administração Pública não se coaduna com a presunção da boa-fé, a qual deve ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Essa interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos

dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (vide Acórdãos 203/2010, 276/2010, 621/2010, 860/2009, 1.157/2008, 1.223/2008 e 1.322/2007, todos do Plenário).

48. Nesse contexto, após o exame de toda a documentação constante dos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da Sra. Maria Lúcia Cardoso. Com efeito, a ex-secretária não alcançou o intento de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

49. 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, condená-la ao pagamento do valor nominal de R\$ 7.750,25 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU;

b) excluir a Legião da Boa Vontade (LBV) da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU;

c) dar ciência a Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado e injusto utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta 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 025.575/2013-9, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas no Contrato 107/99, celebrados entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade (LBV).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

a.1) composição do débito:

Data do Evento	Débito/Crédito	Valor Original (R\$)
21/12/1999	D	7.750,258

Valor atualizado até 14/4/2015: R\$ 52.278,63.

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

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

d) excluir a Legião da Boa Vontade (CNPJ 33.915.604/0001-17), com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

e) dar ciência a Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado e injusto utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta 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 025.575/2013-9, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas no Contrato 107/99, celebrados entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade (LBV)”.

2. O Ministério Público junto a este Tribunal discordou da proposta apresentada pela unidade técnica, nos seguintes termos (peça 48):

“Cuida-se 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, ex-titular da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude de vício na comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato nº 107/99.

2. O referido contrato, no valor de R\$ 273.722,40, foi firmado pela Setascad/MG com a Legião da Boa Vontade (LBV) no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/99, visando à execução de atividades de qualificação profissional previstas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). A execução do objeto conveniado contou com a supervisão adicional da Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), contratada para acompanhar as ações então desenvolvidas.

3. O relatório da TCE, em sua fase interna, foi redigido pelo ‘Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial’ do MTE em 2013. Naquela oportunidade, o Ministério conveniente concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 192.866,40 (data-base: 1999), atribuindo a responsabilidade à Sra. Maria Lúcia Cardoso. Ademais, concluiu pela impossibilidade de responsabilizar a entidade executora (LBV), como sugerido pela Controladoria-Geral da União, em virtude do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador sem que houvesse sido notificada (peça 3, p. 379), bem assim a instituição supervisora (Instituto Lumen), devido à demonstração do adimplemento de suas obrigações (peça 3, p. 376).

4. Tendo a TCE ingressado nesta Corte de Contas, a unidade técnica propôs o arquivamento do feito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peças 11/13), posição a que então aderiu este representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 14).

5. Não obstante, tendo em vista o encaminhamento adotado em precedente análogo (TC nº 026.171/2013-9), o Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição à Vossa Excelência, ordenou o retorno dos autos à unidade regional para citação da ora responsável e da executora (LBV) pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos atinentes ao Contrato nº 107/99.

6. Exitosas as citações promovidas, os responsáveis apresentaram as alegações de defesa examinadas na instrução lançada pela unidade técnica à peça 45, a qual angariou a concordância do corpo diretivo daquela unidade. Ali se propugna, em suma:

- julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso, condenando-a ao ressarcimento de débito computado em função e na proporção das inexecuções aferidas pela Secretaria Federal de Controle da CGU (R\$ 7.750,25, segundo cálculo próprio da Secex/MG);*
- aplicação de multa àquela responsável;*
- exclusão da LBV da presente TCE.*

7. Em apertada síntese, observo que a devolução dos autos à unidade regional para citação dos responsáveis pautou-se pelo entendimento de que:

- tanto a Sra. Maria Lúcia Cardoso quanto a LBV teriam sido chamados a integrar a relação processual dentro do decênio tratado no art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12; e
- ambos os agentes teriam sido, na ocasião, acionados pelo mesmo fato (defeito na prestação de contas), que redundaria na atribuição de débito no valor integral dos repasses federais efetuados.

8. Cabe, doravante e com as máximas venias, infirmar ambas as premissas acima para, em seguida, comentar a proposta de encaminhamento ofertada pela Secex/MG.

II

9. Primeiramente, cumpre notar que o Relatório da Tomada de Contas Especial instaurada em 2005 arrola apenas dois agentes, a Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Sr. Dom João Resende Costa (dirigente do Instituto Lumen), na seção 'VII – Qualificação dos Responsáveis/Irregularidades' (peça 2, p. 90-92). Em virtude disso, apenas esses dois gestores foram então chamados a justificar as condutas a si imputadas.

10. Assiste razão à unidade técnica quando, seguindo o entendimento constante no Parecer do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais do MTE (peça 3, p. 378-380), destaca em sua derradeira instrução (peça 45, p. 6) que:

'36. Vale lembrar que a entidade executora [LBV] não foi considerada solidária no dano ao erário apurada 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 do Contrato 107/99, que foi firmado em 11/10/1999 e aditivado em 03/11/1999, 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 028.730/2011-9, Acórdão 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE celebrado no âmbito do Convênio MTb/SEFOR/CODEFAT 014/96-Setas/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas iliquidáveis, com o consequente arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.' (grifo acrescido)

11. Perfilho a conclusão acima por seus próprios fundamentos, aduzindo àquelas razões a impossibilidade de equiparar mera diligência para fornecimento de informações com o formal chamamento de responsáveis a, querendo, defenderem-se das alegações contra si formuladas. Novamente acompanho a secretaria regional quando bem diz que os efeitos jurídicos de um e de outro ato diferem ontologicamente:

'41.3 É cediço que a diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da primeira notificação referida no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa – TCU 71/2012. In casu, a primeira notificação da LBV ocorreu em 1/10/2014, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a sua citação (peças 22 e 23).'

12. Despiciendo anotar que o título conferido à comunicação – e.g. citação, notificação, intimação – tem sua relevância obliterada frente ao conteúdo do documento remetido, importando apenas se tal peça reúne ou não os requisitos da espécie. Assim, o art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12 – que, em sua redação, registra o termo 'notificação' – deve ser interpretado em seu sentido finalístico, significando que o decênio ali referido deve transcorrer do solene chamamento a integrar a relação processual e a exercer o contraditório e a ampla defesa, não bastando a tanto qualquer comunicação realizada.

13. Acompanhando a unidade técnica e tendo em mente o transcurso de 15 anos entre os fatos e a citação da entidade, opino, pois, pela exclusão da LBV da presente relação processual.

III

14. Quanto à responsável restante, percebo que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi regularmente convocada a compor o processo ainda em 2005 (peça 2, p. 94), sendo a conduta a ela atribuída naquela comunicação correspondente à seguinte (peça 2, p. 91):

'IRREGULARIDADE: 01

CONDUTA COMISSIVA: Não entrevistou para que ocorresse o devido desconto/devolução ou até rescisão do contrato, conforme previsto, quanto às ocorrências de imperfeições ou irregularidade nas ações contratada.

OMISSIVA: Deixou de acompanhar, fiscalizar e zelar pela regular aplicação dos recursos, bem como pela estrita observância das normas legais e regulamentares (Lei nº 8.666/93; Lei nº 4.320/64; Decreto nº 93.872/86; IN STN nº 01/97) aplicáveis aos procedimentos de seleção, contratação e pagamento das instituições executoras das ações de educação profissional. Deixou de promover os descontos relativos às evasões acima do limite permitido, bem como cursos contratado e não realizado.

NEXO CAUSAL: A ausência de acompanhamento das ações de educação profissional, comprometeu a eficiência e eficácia do PEQ e concorrendo diretamente para a inexecução ou execução precária das ações contratadas e, por conseguinte para a ocorrência de dano ao Erário.'

15. Sublinho que a citação original endereçada à Sra. Maria Lúcia Cardoso não lhe atribuiu o encargo de defender-se dos defeitos na prestação de contas, sendo tal irregularidade atribuída à ex-gestora apenas no bojo do ofício de citação expedido já no âmbito deste Tribunal em 22/09/2014 (peça 21):

*'2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos atinentes ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 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 do Contrato 107/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade/LBV, o qual tinha 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': não tomou as medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999- SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito do Contrato 107/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade, o qual tinha 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 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.**' (ênfase acrescida)*

16. Diante dessa constatação, concluo pela inviabilidade de se perseguir a ex-secretária estadual pela deficiência na prestação de contas de que resulta o dano integral – tal como pretendido no Ofício nº 1777/2014-TCU/SECEx-MG, de 22/09/2014 (peça 21) –, eis que a gestora foi citada para contestar essa irregularidade específica decorridos mais de 14 anos da ocorrência dos fatos, o que certamente subtrai a possibilidade do exercício da ampla defesa em seu sentido material.

IV

17. Antes que se possa discorrer sobre o mérito das considerações da Secex/MG, impende examinar as duas ordens de impropriedades encontradas na fase interna do processo:

- a não apresentação de documentos hábeis a comprovar o emprego idôneo dos recursos públicos; e

- a omissão em se promover descontos e devoluções em prol do erário em face da suposta inexecução parcial da avença.

18. Verifica-se que as duas situações acima divergem significativamente quanto à magnitude dos danos ocasionados: ao tempo em que a primeira irregularidade (não comprovação regular dos gastos) induz à presunção de dano no valor integral dos recursos transferidos, conforme remansosa jurisprudência desta Casa (e.g. Acórdãos n.ºs 1616/2015-1ª Câmara, 1438/2008-2ª Câmara, 795/2008-1ª Câmara, 365/2002-Plenário), tem-se que a segunda conduta (omissão em exigir descontos e devoluções) origina danos proporcionais às importâncias indevidamente não reclamadas.

19. Nota-se, ademais, continência entre as duas irregularidades cometidas: não havendo regular prestação de contas, deduz-se de pronto o débito máximo (íntegra do valor transferido), sendo a partir de então desnecessário liquidar os descontos e devoluções negligenciados. Em outros termos: o dano advindo de glosas não realizadas consiste em subconjunto do total de gastos e sua apuração somente se justificaria caso não houvesse impugnação daquele total. Ou se reconhece que não houve regular prestação de contas, e se estabelece o débito como íntegra dos repasses, ou se admite ter havido aquela prestação, passando-se então à quantificação dos deslizes pontuais.

20. Não há, nos autos, elemento que invalide a conclusão de que houve vício na prestação de contas do ajuste em epígrafe, conduzindo à conclusão de que a hipótese é de débito pelo montante total das transferências. Todavia, consoante arguido anteriormente, a reparação pelo dano constatado não há de ser exigida – quer da entidade executora (LBV), quer da signatária do convênio (Sra. Maria Lúcia Cardoso) – por terem suas citações ocorrido extemporaneamente, prejudicando o exercício de direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório.

21. Anoto que, tratando-se de convênios no âmbito do Planfor, o entendimento acima balizou recentes precedentes, exemplificados pelos Acórdãos n.ºs 1675/2015-1ª Câmara e 2165/2015-1ª Câmara, ambos da relatoria do Exmo. Min. Benjamin Zymler.

V

22. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU reitera sua proposta anterior de arquivamento do feito, sem resolução de mérito e sem cancelamento do débito, em face da ausência dos pressupostos de constituição e de seu desenvolvimento válido e regular do processo, com espeque no art. 8º, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso VI, e 212, ambos do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, da IN/TCU n.º 71/12”.

É o relatório.