



TC 032.560/2013-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: estado de Minas Gerais

Responsável: Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) e Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais (CNPJ 33.641.358/1568-37)

Advogado ou Procurador: Walter Bernardes de Castro, OAB/MG 90.480, Aline Oliveira Sant'Anna, OAB/MG 123.244, Vanessa Tavares Bandeira, OAB/MG 385.316 e Rita de Cássia Correa Camargo Costa, OAB/MG 74.878 (peças 19, 23 e 26)

Interessado em sustentação oral: Walter Bernardes de Castro, OAB/MG 90.480, Aline Oliveira Sant'Anna, OAB/MG 123.244, Vanessa Tavares Bandeira, OAB/MG 385.316 e Rita de Cássia Correa Camargo Costa, OAB/MG 74.878 (peças 19, 23 e 26)

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999.

2. Os referidos contratos foram firmados pela Setascad/MG com o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais (Sesi/MG) no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado entre a SPPE/MTE e a Setascad/MG, para a execução de atividades de qualificação profissional inseridas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

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

HISTÓRICO

4. O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 foi celebrado em 22/6/1999, com vigência até 28/2/2003 (peça 1, p. 60). Conforme o disposto na cláusula quarta do termo firmado, alterada pela cláusula terceira do Termo Aditivo 1/99, os recursos financeiros necessários para a execução do objeto pactuado foram estimados em R\$ 235.944.678,00, dos quais R\$ 196.620.565,00 seriam repassados pelo MTE e R\$ 39.324.113,00 corresponderiam à contrapartida do estado (peça 1, p. 46-48 e 84-88)



5. No exercício de 1999, caberia à SPPE/MTE transferir a quantia de R\$ 21.118.000,00, enquanto que o estado deveria alocar R\$ 4.223.600,00. Os recursos federais foram transferidos por meio de três ordens bancárias (peça 3, p. 146), conforme segue discriminado:

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

6. Em 3/3/2005, a SPPE/MTE determinou a instauração da TCE (processo 46211.002866/2005-93), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos repassados ao estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 (peça 1, p. 15).

7. No Relatório Preliminar de TCE, emitido em 7/10/2005, foram apurados, individualmente, os valores não comprovados na execução de contratos celebrados com 43 entidades, de modo que o dano total ao erário foi quantificado em R\$ 15.345.987,01 e a responsabilidade foi imputada, solidariamente, à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária da Setascad/MG, à entidade contratada e ao Senhor João Resende Costa, diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Fundação/Lumen), incumbida do acompanhamento, supervisão e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras do PEQ-MG/99 (peça 2, p. 4-92).

8. A Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Sr. João Resende Costa tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, bem como se manifestaram sobre as irregularidades nele apontadas em 3/11/2005 (peça 2, p. 95-107 e 108-111). Quanto às entidades executoras, não há registro nos autos acerca da notificação.

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

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

11. A presente TCE refere-se aos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, nos correspondentes valores de R\$ 731.014,20, R\$ 82.080,00 e R\$ 27.072,00, celebrados pelo Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, com vigências, respectivas, nos períodos de 22/9/1999 a 10/12/1999, 4/10/1999 a 10/12/99 e 11/11/99 a 10/12/1999. Os recursos contratados foram liberados em parcelas, conforme segue discriminado (peça 3, p. 148):

Parcela	Contrato 37/1999			Contrato 134/1999			Contrato 153/1999		
	Valor (R\$)	OP	Data do Pgto.	Valor (R\$)	OP	Data do Pgto.	Valor (R\$)	OP	Data do Pgto.
1ª	146.202,84	1713	9/11/99	16.416,00	1744	11/11/99	8.121,60	2320	17/12/99
2ª	146.202,84	2084	1/12/99	16.416,00	2081	1/12/99	10.828,80	2335	17/12/99
3ª	219.304,26	2141	10/12/99	24.624,00	2128	9/12/99	8.121,60	2375	21/12/99
4ª	219.304,25	2535	24/12/99	24.624,00	2631	29/12/99	-	-	-
Total	731.014,19			82.080,00			27.072,00		

12. Em 16/12/2009, a SPPE/MTE encaminhou os 34 processos constituídos a partir do desmembramento da TCE original à SFC/CGU. Porém, esses processos foram devolvidos



novamente à SPPE/MTE, porque o tomador de contas não havia analisado a hipótese de imputar responsabilidade solidária às entidades executoras e seus dirigentes (peça 2, p. 194-198).

13. Nesse contexto, o Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial (GETCE/SPPE) realizou várias diligências e visitas à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE/MG) e, depois, à Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE/MG), sucessoras da Setascad/MG (peça 2, p. 200-255 e peça 3, p. 4-138). No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, emitido em 18/3/2013, o GETCE/SPPE/MTE ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário no valor original de R\$ 840.166,19 sob a responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Setascad/MG. Também decidiu não responsabilizar a entidade executora e seu dirigente, em virtude do transcurso de sete anos desde a instauração do processo original de TCE, em março de 2005, e porque já teriam se passado doze da ocorrência do fato gerador, sem a notificação de tais responsáveis (peça 3, p. 146-174).

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 3, p. 194).

15. Em seu Relatório de Auditoria 814/2013, datado de 18/6/2013, o controle interno considerou equivocada a não responsabilização das entidades executoras. Entretanto, optou por dar continuidade aos trâmites processuais, deixando ao TCU a possibilidade de rever a responsabilização (peça 3, p. 216-222).

15.1 Por fim, a SFC/CGU emitiu o certificado de irregularidade das contas, em 18/6/2013, e o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego tomou conhecimento das conclusões contidas no relatório de auditoria e nos consequentes Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente, bem como encaminhou os autos ao TCU, em 25/10/2013 (peça 3, p. 231).

16. Após análise dos autos (peça 5), a Secex-MG manifestou-se pelo arquivamento da TCE, sem julgamento de mérito, ante a 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.

16.1 O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

16.2 Entretanto, considerando que o processo assemelha-se ao 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, o Ministro Relator ponderou que os argumentos utilizados neste processo não se apresentavam como suficientes para derrotar a tese defendida pelo MPTCU no TC 026.171/2013-9 e, buscando a uniformização dos procedimentos, determinou o retorno dos autos a esta Secex-MG, para que fossem promovidas as citações, utilizando-se dos mesmos critérios e metodologias constantes daquele processo, então considerado como paradigma.

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 9), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e do Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, mediante os Ofícios 2164 e 2165/2014-TCU/SECEx-MG, datados de 20/11/2014 (peças 15 e 14). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 17 e 16, mas somente a Sra. Maria Lúcia Cardoso apresentou alegações de defesa, cujos argumentos passaremos a expor e analisar, além dos efeitos da revelia do Sesi/MG.

Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 25)

18. Conforme o teor do Ofício 2164/2014-TCU/Secex-MG, de 20/11/2014 (peça 15), 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 dos Contratos 37/1999, 134/1999 e



153/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais.

18.1. Em manifestação preambular, a defendente anota que, em 1º/8/2014, esta unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o ministro-relator decidiu promover a citação de responsáveis, a exemplo do entendimento adotado no TC 026.171/2013-9. Alega, contudo, que não haveria semelhança entre os dois processos, eis que no presente caso o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de arquivamento.

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

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

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

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

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

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

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

18.9 Cogita acerca da suposta inobservância do princípio da proporcionalidade, uma vez que se imputa a responsabilidade pela reparação da totalidade dos recursos repassados ao estado, enquanto que a Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MG teria apontado irregularidade apenas em uma das turmas do Sesi e elevada taxa de evasão.

18.10 Por fim, sustenta que houve o adimplemento substancial das obrigações pelo Sesi, de modo que inexistiria qualquer irregularidade geradora de débito. Argumenta, nesse sentido, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem acolhido a doutrina do adimplemento substancial



como forma de extinção das obrigações e a jurisprudência do TCU já entendeu ser suficiente demonstrar a realização dos cursos de capacitação para comprovar a regularidade das despesas realizadas pelas instituições contratadas (Acórdãos citados: 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1129/2009 e 2180/2011, todos do Plenário).

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

a) arquivar a TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo;

b) no mérito, em atenção ao princípio da eventualidade, reconhecer a ausência de responsabilidade da defendente e a sua boa-fé, bem como julgar regulares ou regulares com ressalvas as suas contas, ou 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;

c) cadastrar nos autos todos os procuradores da defendente, intimá-los previamente acerca da realização de quaisquer atos processuais e, em especial, da sessão de julgamento, para que seja admitida a sustentação oral.

Análise das alegações de defesa e da revelia

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

19.1 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 o 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.

19.2 Foi amparado nesse fundamento legal, que o Relator decidiu rejeitar a proposta uniforme de arquivamento dos autos apresentada por esta Secex/MG e também deixou de acolher o parecer de um representante do MPTCU, favorável à proposta de arquivamento destes autos. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do MPTCU, nos autos do TC 026.171/2013-9, por constatar que havia semelhança entre as duas TCEs. Também considerou que os argumentos da unidade técnica não eram suficientes para derrotar a tese defendida pelo procurador naquele processo (peças 8-9).

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

19.4 No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, verifica-se que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi notificada a respeito do relatório preliminar da TCE de 18/10/2005. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a responsabilização pelo dano ao erário (peça 2, p. 94-107 e 162-166).

19.5 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. 44);

b) acompanhamento e avaliação da participação e a qualidade dos cursos realizados, mantendo cadastro individualizados dos beneficiários do programa (subitem 3.2.2, do termo de convênio – peça 1, p. 46).

19.6 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. 54-56). 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.

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

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

20.2 Após o 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 19/4/2013 (peça 1, p.15; peça 3, p. 231).

20.3 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. 254). 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. 261-268).

20.4 Segundo consta no relatório de TCE preliminar, “Inúmeras executoras informaram que é procedimento da entidade a aplicação da IN/STN 1/97, procedendo ao descarte dos documentos passado o prazo de 05 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomadas de contas do gestor do órgão ou entidade concedente”. Dessa forma, a comissão de TCE adotou o seguinte critério para quantificação do dano: no caso das entidades executoras “que não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano foi considerado o total do repasse por entidade” (peça 2, p. 6-7).

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

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



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

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

20.9 No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor original de R\$ 840.166,19, corresponde ao total dos pagamentos efetuados ao Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, no âmbito dos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, sendo que as irregularidades identificadas pelo Instituto Lumen na amostra de cursos promovidos pelo Sesi/MG dizem respeito à taxa de evasão em alguns cursos superior ao limite admitido (10%), o que levou a entidade a atender apenas parcialmente às expectativas do Planfor e do PEQ/MG (peça 3, p. 38-50).

20.10 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam às entidades executoras guardarem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto na cláusula terceira c/c a cláusula sexta do contrato celebrado, elas deveriam apenas encaminhar à entidade avaliadora (Instituto Lumen) a documentação referente aos cursos sob sua responsabilidade, a saber: um exemplar do material didático, fichas de identificação de turma, ficha de matrícula dos alunos relativas a 5% do número de turmas e ficha de avaliação final (peça 1, p. 211-212).

20.11 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. 54-56), 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.

20.12 Seja como for, vale destacar que, em setembro de 2000, a SFC promoveu fiscalização em uma turma do Sesi/MG. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 056803/2000, o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais apresentou o plano de aula e a lista de presença do curso em questão e também cópia das fichas de matrícula contendo, entre outros dados, o nome dos alunos matriculados com seus respectivos endereços. Consta também que as entrevistas realizadas com alunos confirmaram que o curso foi realizado e não foi detectada evasão (peça 1, p. 156-162).

20.13 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. 168).

20.14 Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou 14,28% dos cursos promovidos pelo Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, chegando ao seguinte resultado: a) demanda acima da taxa esperada, com destaque para o curso de Monitor de Lazer; b) aproveitamento acima da taxa esperada, com exceção dos cursos de Fabricação de Conservas e Monitor de Lazer, cujas taxas foram, respectivamente, 67,7% e 68%; c) taxa de cobertura dos



cursos Fabricação de Doces e Conservas e Educador Infantil ficaram abaixo do esperado: 66,67%, e 77,50%, respectivamente; d) taxa de evasão acima do máximo permitido para os cursos de Fabricação de Conservas, Monitor de Lazer, Administração de Bares e Restaurantes e Tapeçaria, com as taxas de 33,33%, 24%, 15,79% e 10,81%, respectivamente (peça 3, p. 38-50).

20.15 Essas informações confirmam que o critério utilizado para quantificar o dano foi inadequado, pois a simples constatação da ocorrência de irregularidades na execução dos cursos é um 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.

20.16 Dito isso, é importante frisar que a SFC recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfôr aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, de (peça 1, p. 182). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades apontadas nessa nota (peça 1, 254-265).

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

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

20.19 Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC incidiu sobre uma amostra representativa do conjunto das atividades custeadas com recursos do FAT, na qual o nível de confiança adotado foi de 95% e a margem de erro de 5% (peça 1, p. 164-168). Sendo assim, diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, propõe-se estimá-los 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%.

20.20 Para tanto, é oportuno esclarecer que o contrato firmado pelas entidades executoras tolerava a evasão de até 10% do número de treinandos. Se houvesse evasão superior ao limite permitido, deveria ser efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente na última parcela do pagamento (cláusula sexta, inciso VII, do contrato; peça 1, p. 212).

20.21 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 (A)	Qtde. de turmas (B)	Custo médio (C=A/B)	% das turmas com evasão > 10% apurado pela SFC (G)	Qtde. de turmas com evasão > 10% (H=B*G)	Taxa média de evasão nas turmas do Sesi/MG (I)	Índice de desistências nas turmas do Sesi/MG (J=H*I)	Valor da inexecução contratual (K=C*J)



37/99	731.014,20	89	8.213,64	14,42%	12,834	19,16%	2,459	20.196,99
134/99	82.080,00	12	6.840,00	14,42%	1,730	19,16%	0,332	2.267,77
153/99	27.072,00	11	2.461,09	14,42%	1,586	19,16%	0,304	747,96
Dano decorrente das turmas com evasão > 10%								22.464,75

Fonte: contratos, termos aditivos e Relatório Lumen (peça 1, p. 172, 210, 212, 216, 227 e 238; 240; 244-245 e 252 e peça 3, p. 40 e 148)

20.21.1 Não foi juntado o termo de contrato 37/99 e suas respectivas alterações, motivo pelo qual a tabela contida no subitem 20.21 foi elaborada em relação a esse contrato, considerando os dados constantes da peça 3, p. 40 e 148, e também os documentos pertinentes aos demais contratos analisados.

20.21.2 Segundo a fiscalização realizada pela SFC, foi apurada a taxa de evasão entre 15% e 23,33% nas turmas ministradas pelo Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais (peça 1, p. 172). Portanto, foi adotada a taxa percentual média de 19,16%, para fins de apurar o índice de desistência nas turmas do Sesi/MG e o respectivo valor pago indevidamente pela Setascad/MG, considerando que a taxa de evasão superior a 10% implicaria o desconto do valor integral referente a cada desistência, conforme cálculo acima.

20.22 De acordo com a cláusula sexta do contrato, o dado referente à evasão implicaria em desconto da última parcela (peça 1, p. 212). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento de cada contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

20.23 Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c segunda do contrato firmado com as entidades executoras, a Setascad/MG deveria acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, bem como tomando as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 45 e 210). 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 mais efetivo (peça 2, p. 88-89).

20.24 A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 182-184).

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

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

20.27 Vale esclarecer que essa responsabilidade é pessoal. Não decorre da culpa *in vigilando* ou da função de ordenador de despesa, mas sim da omissão da ex-secretária, caracterizada na ausência de designação de servidores para acompanhar a realização das ações de educação e, sobretudo, pela ausência de providências no sentido de corrigir as irregularidades apontadas pelo



Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelas entidades executoras.

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

21. Análise da revelia do Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais

21.1 Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21.2 Sem embargo do reconhecimento da revelia, convém lembrar que as entidades executoras foram responsabilizadas solidariamente no relatório preliminar de TCE, mas não foram citadas na fase interna do processo (peça 2, p. 90). Nessa fase, tais entidades foram apenas diligenciadas, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, para fornecerem folhas de frequência e comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 261-265).

21.3 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 IN – TCU 71/2012. Essa primeira notificação (citação do Sesi/MG) somente ocorreu em 20/11/2014 (peça 14), ou seja, depois de transcorridos mais de treze anos da data de ocorrência do dano.

21.4 Em diversos casos, como o ora examinado, o E. 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).

21.5 Nesses termos, entende-se que essa jurisprudência pode ser aplicada ao presente caso. Por isso, propõe-se excluir o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU, c/c o art. 6º, II, da IN TCU 71/2012.

CONCLUSÃO

22. 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 o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, foram regularmente citados nestes autos. Não obstante a revelia do Sesi/MG, 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.

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



24. Depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio em comento, resta confirmado que houve dano ao erário por decorrência de várias irregularidades praticadas na execução das ações de educação previstas nos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999. Constatase, porém, que o critério de quantificação do dano, adotado pela comissão de TCE, é inadequado, prejudicial para os responsáveis e leva ao enriquecimento sem causa da União.

25. 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 dos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999 é de R\$ 22.464,75 (parág. 20.21 desta instrução).

26. Consoante dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, a responsabilidade 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.

27. 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).

28. Nesse contexto, e 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.

29. 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\$ 22.464,75 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 o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU; e

c) dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado e injusto utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta 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 026.181.2013-4, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de



qualificação profissional previstas nos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar:

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

Caracterização: Proposta de Benefício Potencial, Quantitativo.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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

a.1) composição do débito:

Data do Evento	Débito/Crédito	Valor Original (R\$)
	o	
29/12/1999	D	22.464,75

Valor atualizado até 25/3/2015: R\$ 149.910,65.

b) aplicar à Sra. Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno, com a fixação do 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 em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das, dívidas caso não atendidas as notificações;

d) com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU, excluir o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais (CNPJ 33.641.358/1568-37) da relação processual desta TCE, por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, e em homenagem aos princípios do contraditório e ampla defesa, bem como da economia e celeridade processual;

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 032.560/2013-3, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas nos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais, e, por conseguinte, condenar os responsáveis ao ressarcimento da quantia apurada.

SECEX-MG, em 25 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

JERUSA ALVES DE OLIVEIRA

AUFC – Mat. 3845-8



Anexo I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 e utilizados mediante os Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, celebrados com o Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais	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)	11/5/1999 a 6/2/2001	1) Omissão quanto à obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das ações de qualificação profissional do Planfor, contrariando o disposto na cláusula terceira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 c/c os termos da cláusula segunda dos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999; 2) efetuar pagamentos sem observância das condições previamente estabelecidas, contrariando o disposto na cláusula terceira do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 c/c os termos da cláusula sexta dos contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999.	A omissão do gestor e a inobservância das condições para efetuar os pagamentos foram determinantes para a ocorrência do dano ao erário.	É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude dos atos praticados e que era exigível conduta diversa, uma vez que as regras de execução do convênio são definidas em atos normativos bem difundidos e constaram no termo do convênio e do contrato celebrados pela ex-secretária.